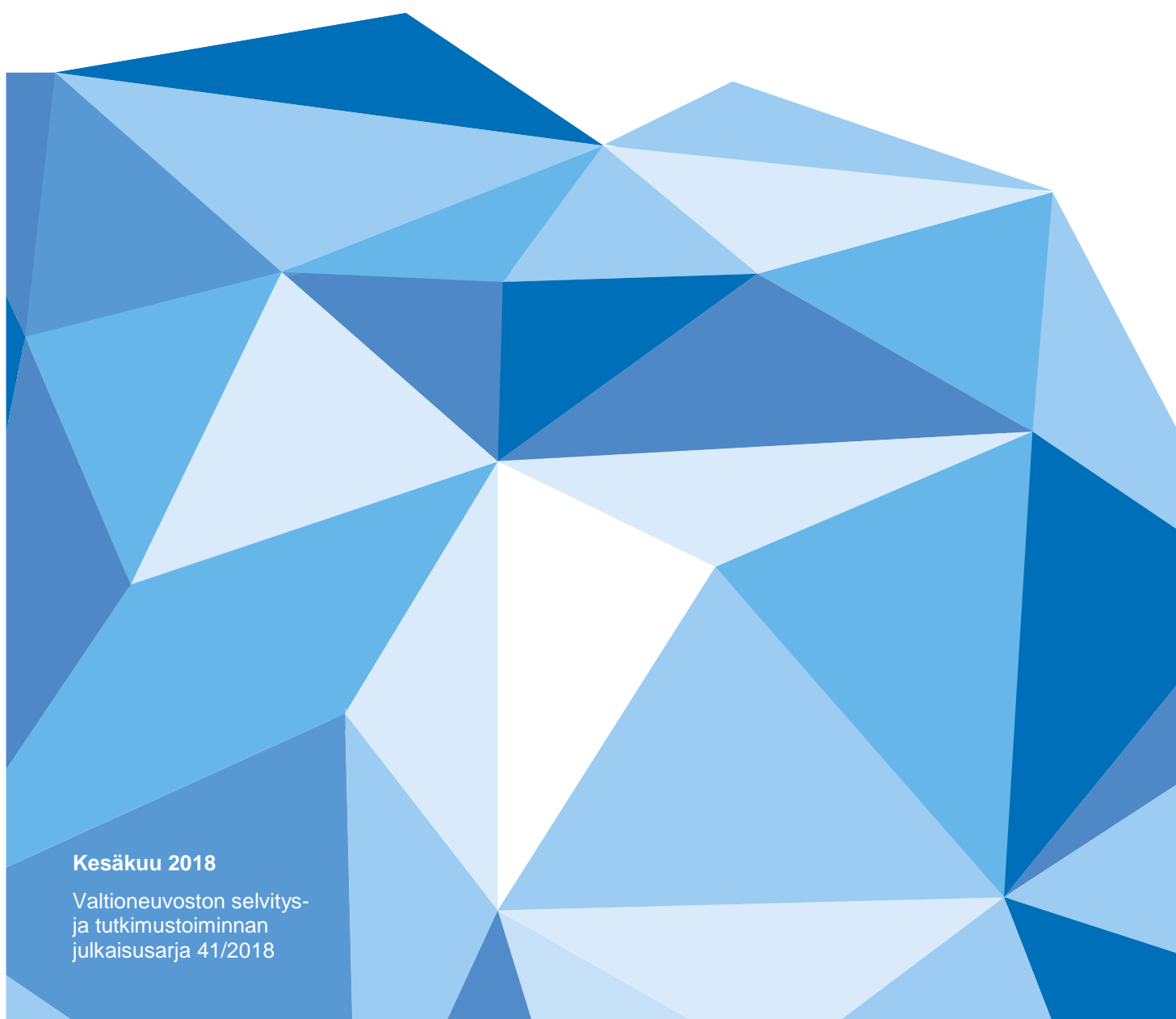


Rekola Aino, Oinonen Kari, Rehunen Antti

## **Maakuntaudistus ja alueidenkäytön tehtävät, roolit ja yhteistyö**

**Kesäkuu 2018**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 41/2018



# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 20.6.2018		
<b>Tekijät</b>	Rekola, Aino, Oinonen, Kari, Rehunen, Antti		
<b>Julkaisun nimi</b>	Maakuntauudistus ja alueidenkäytön tehtävät, roolit ja yhteistyö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2018		
<b>Asiasanat</b>	maakuntauudistus, alueiden käytön suunnittelu		
<b>Julkaisuaika</b>	Kesäkuu 2018	<b>Sivuja</b> 59	<b>Kieli</b> suomi

## Tiivistelmä

Alueidenkäytön suunnittelun toimijoiden roolit muuttuvat valmisteltavana olevan maakuntauudistuksen toteutuessa. Uudet maakunnat tulevat olemaan kuntien ohella keskeisiä toimijoita alueidenkäytön suunnittelussa. Uudistuksen myötä kaavoituksen laillisuusvalvonta päättyy.

Selvityksessä on tarkasteltu maakuntien uusien roolien muodostumista sekä toimijoiden näkemyksiä siitä, miten toimijoiden väliset yhteistyösuhteet ja toimintatavat rakentuvat. Selvityksen tulosten perusteella maakuntien onnistuminen ennakoinnissa ja kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä on keskeistä sellaisten uhkien torjumiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi, joita toimijat uudistuksessa tunnistavat. Toimijanäkemyksen mukaan toivotuin rooli tulevalle maakunnalle on tulkitseva ja koordinoiva rooli. Tässä roolissa maakunta painottaisi alueidenkäytön suunnittelussa yhteistyötä kuntien kanssa sekä pyrkisi pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen ja säädösten yhdenmukaiseen tulkintaan. Toimijat pitivät kuitenkin toistaiseksi epäselvänä, onko tulkitsevan ja koordinoivan roolin toteutuminen käytännössä mahdollista mm. maakuntien sisäisestä resursoinnista johtuen.

Selvitys sisältää Alueidenkäyttö ja maakuntauudistus (AAMU) -hankkeen keskeiset tulokset toimijoiden näkemyksistä liittyen maakuntien rooleihin alueidenkäytön suunnittelussa maakuntauudistuksen jälkeä. Selvityksen aineisto on koottu verkostoyhteistyössä alueidenkäytön suunnittelun toimijoiden kanssa. Hanke on ollut valtakunnallinen, ja mukana siihen on osallistunut alueidenkäytön suunnittelusta vastaavia viranomaisia maakunnan liitoista sekä ELY-keskuksista. Lisäksi hankkeen sidosryhmätyöskentelyyn on osallistunut joukko kuntia. Selvityksessä esitettyjä tuloksia täydennetään hankkeessa vielä hyviin käytäntöihin sekä suunnittelujärjestelmän uudistamista koskeviin kehittämissuosituksiin liittyen.

**Liite 1** AAMU-työpajojen osallistujat

**Liite 2** Rooliskenaarioita koskevat väittämät AAMU-kyselyssä

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokaytoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 20.6.2018		
<b>Författare</b>	Rekola, Aino, Oinonen, Kari, Rehunen, Antti		
<b>Publikationens namn</b>	Landskapsreformen och områdesanvändningens uppgifter, roller och samarbete		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 41/2018		
<b>Nyckelord</b>	landskapsreform, planering av områdesanvändning		
<b>Utgivningsdatum</b>	Juni, 2018	<b>Sidantal</b> 59	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Rollerna hos de som planerar områdesanvändningen kommer att ändras i verkställandet av den landskapsreform som nu bereds. De nya landskapen kommer att vid sidan av kommunerna att vara centrala aktörer i planeringen av områdesanvändningen. Genom reformen kommer planläggningens laglighetsövervakning att upphöra.

I utredningen granskades hur landskapens nya roller formas samt aktörernas åsikter på hur samarbetsförhållandet mellan aktörerna och verksamhetssätten byggs upp. Enligt resultaten från utredningen är det med tanke på hur landskapen kommer att lyckas i prognostiseringen och för kommunernas uppgift för att planera och främja områdesanvändningen centralt att motverka sådana hot och utnyttja sådana möjligheter som aktörerna identifierar i reformen. Enligt aktörernas åsikter är den mest önskade rollen för det kommande landskapet en tolkande och koordinerande roll. I den här rollen betonar landskapen samarbete med kommunerna i planeringen av områdesanvändningen och strävar efter på att nå långsiktiga mål och en enhetlig tolkning av bestämmelserna. Aktörerna anser det dock för närvarande vara otvetydigt om verkställandet av den tolkande och koordinerande rollen är möjligt bl.a. på grund av landskapens interna resurssättning.

Utredningen innehåller de centrala resultaten från projektet för områdesplaneringen och landskapsreformen (Alueidenkäyttö ja maakuntauudistus AAMU) gällande landskapens roller i planeringen av områdesanvändningen efter landskapsreformen. Utredningens material har samlats i samarbete med myndigheterna inom planeringen av områdesanvändningen. Projektet är nationellt och i det deltar myndigheter som ansvarar för områdesanvändningsplaneringen från landskapsförbund och NTM-centralerna. Dessutom har en grupp kommuner deltagit i projektets nätverksarbete. De resultat som presenteras i utredningen kompletteras under projektet med utvecklingsrekommendationer gällande bästa praxis samt reformen av planeringssystemet.

**Bilaga 1** Deltagare i AAMU Workshops

**Bilaga 2** Påståenden om roll scenarier in AAMU-enkät

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 20.6.2018		
<b>Authors</b>	Rekola, Aino, Oinonen, Kari, Rehunen, Antti		
<b>Title of publication</b>	Regional government reform and tasks, roles and co-operation in land use		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 41/2018		
<b>Keywords</b>	Regional government reform, land use planning		
<b>Release date</b>	June, 2018	<b>Pages</b> 59	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

The role of authorities in land use planning will change as the regional government reform currently under preparation is enforced. In addition to municipalities, the new counties will become central authorities in land use planning. Along with the reform, the control of planning legality will end.

The report examined the shaping of the new roles of counties and the authorities' views on how the partnerships and operating methods between authorities will be structured. Based on the results of the report, the success of counties in terms of foresight and promotion of municipal land use planning is essential to prevent threats and utilise possibilities identified in the reform by authorities. According to the authorities' views, the most desirable role of a future county consists of interpretation and coordination. In such a role, the county would emphasise co-operation with municipalities in land use planning, and aim at achieving long-term objectives and establishing a uniform interpretation of legislation. However, the authorities deemed it unclear at the moment whether the practical implementation of an interpretative and coordinative role is possible due to e.g. the internal resourcing of the counties.

The report includes the central findings of the AAMU project on land use and regional government reform with regard to the operators' views of the role of counties in regional land use planning after the regional government reform. The report data has been compiled in co-operation with authorities involved in land use planning. The project has been a national endeavour, and it has been participated in by authorities responsible for land use planning from regional councils and ELY Centres. Furthermore, a number of municipalities have taken part in the network of the project. The results presented in the report will be further complemented in the project with respect to good practices and development recommendations pertaining to the reform of the planning system.

**Appendix 1** Participants of the AAMU Workshops

**Appendix 2** Statements of the AAMU Survey regarding role scenarios

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



# SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Tavoitteet .....	2
1.2. Roolin käsitteestä.....	3
1.3. Menetelmät ja toteutus.....	4
<b>2. Toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytila .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Muutokset alueidenkäytön suunnittelun tehtävissä ja toimivaltasuhteissa .....</b>	<b>11</b>
3.1. Muuttuvat tehtävät ja toimivaltasuhteet .....	11
3.2. Uhkia ja mahdollisuuksia .....	14
<b>4. Maakunnan roolit ja yhteistyö .....</b>	<b>16</b>
4.1. Toimijoiden näkemyksiä rooleista .....	16
4.2. Neljä skenaariota maakunnan roolista suhteessa kuntiin.....	23
4.3. Roolien toivottavuus ja todennäköisyys .....	24
4.4. Täydentäviä näkökulmia rooleista .....	35
<b>5. Muutoksen ennakoidut vaikutukset .....</b>	<b>38</b>
5.1. Tehtävien ja toimivaltasuhteiden muutosten vaikutukset .....	38
5.2. Muuttuvien roolien vaikutukset .....	39
<b>6. Yhteenveto.....</b>	<b>46</b>
<b>7. Johtopäätökset.....</b>	<b>48</b>
7.1. Kriittiset menestystekijät .....	48
7.2. Kehittämissuosituksset .....	50
<b>8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>	<b>52</b>

# 1. JOHDANTO

Maakuntauudistuksen myötä maakunnat tulevat olemaan itsenäisiä ja toimimaan alueidenkäytön suunnittelijan roolissa itsenäisten kuntien rinnalla. Uusien itsenäisten maakuntien sekä kuntien yhteistyösuhteiden muoto ja toimintakäytännöt sekä näiden mahdollisuudet ratkoa alueidenkäytön haasteita erilaisissa olosuhteissa ovatkin tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelun keskeisiä ratkottavia kysymyksiä.

Maakuntauudistus ja alueidenkäytön tehtävät, roolit ja yhteistyö –selvitys sisältää Alueidenkäyttö ja maakuntauudistus (AAMU) -hankkeen keskeiset tulokset toimijoiden näkemyksistä maakuntien rooleista alueidenkäytön suunnittelussa tulevaisuudessa. Selvitys sisältää hankkeen tuloksia sen osatehtävästä 2. Arvio maakuntauudistuksen aiheuttamista muutoksista viranomaisten tehtäviin, rooleihin ja yhteistyöhön sekä muutosten vaikutuksista sekä tuloksista tehtyjä johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia.

Maakuntauudistuksen valmistelu on ollut käynnissä koko hankkeen ajan. Hankkeen osatehtävä 2. käynnistyi syksyllä 2017 ja päättyi maaliskuussa 2018. Hankkeen verkostotyöskentely sekä hankkeessa teetetty kysely on toteutettu tilanteessa, jossa toimijoilla on ollut käytävissä maakuntauudistuksen II vaiheeseen (MAKU II) sisältyvä hallituksen esitysluonnos maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Tämä sisältää myös keskeiset muutokset maankäyttö- ja rakennuslakiin. Hankkeen aineisto perustuu näin ollen keskeneräisistä lakiluonnoksista tehtyihin johtopäätöksiin ja tulkintoihin.

Selvityksen aineisto on koottu verkostotyöskentelyssä alueidenkäytön suunnittelun toimijoiden kanssa. Hanke on ollut valtakunnallinen, ja mukana ovat olleet edustettuina alueidenkäytön suunnittelusta vastaavia viranomaisia kaikista maakunnan liitoista sekä ELY-keskuksista. Lisäksi hankkeen verkostotyöskentelyyn on osallistunut edustajia noin 20 kunnasta.

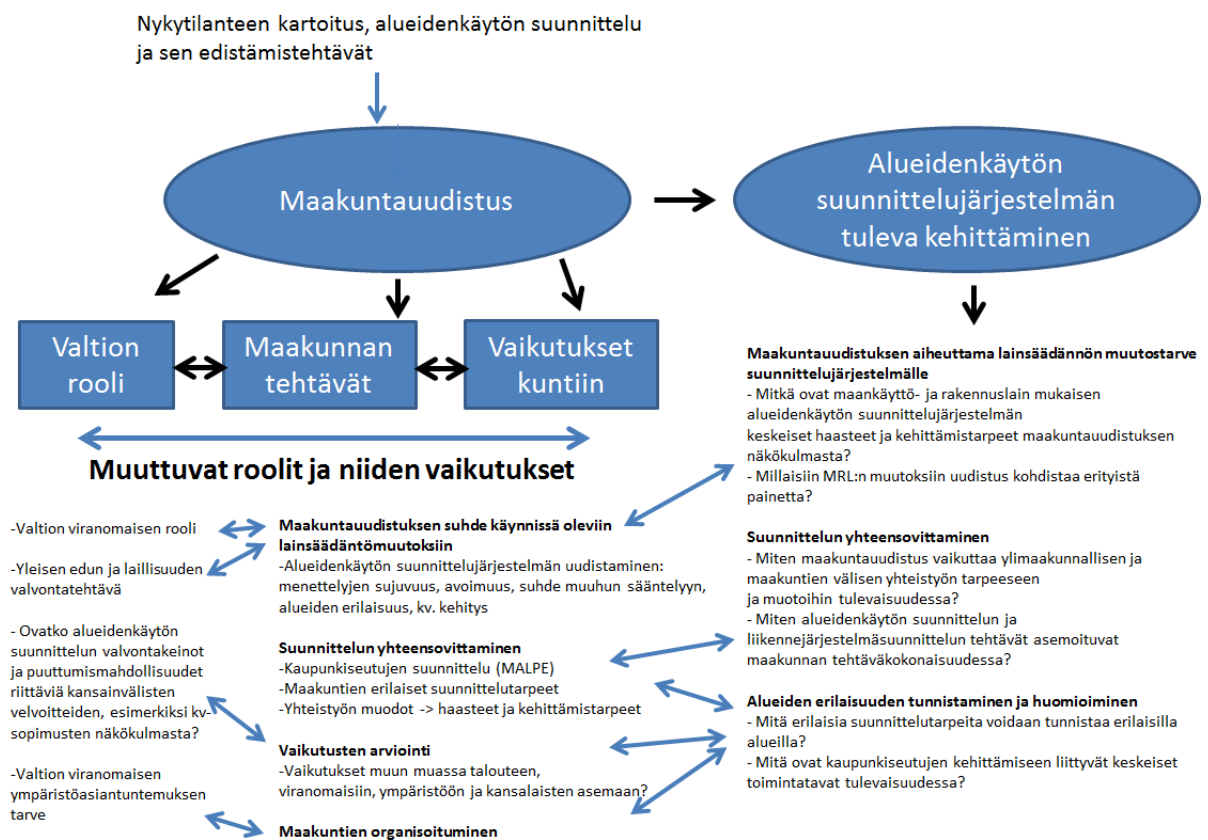
Hankkeen käynnistyessä tiiviimpään yhteistyöhön valittiin neljä pilottialuetta, joiden kanssa hankkeessa on tehty syvempää analyysia mm. nykytilasta sekä muuttuvien roolien ja yhteistyömuotojen vaikutuksista. Pilottialueet ovat Varsinais-Suomi, Kymenlaakso, Pohjois-Pohjanmaa sekä Pohjois-Savo. Pilottialueyhteistyöhön on osallistunut edustajia alueiden maakunnan liitoista, ELY-keskuksista sekä kunnista.

Selvityksessä on käytetty runsaasti yksinomaan AAMU-hanketta varten kerättyä aineistoa toimijoiden näkemyksistä, kokemuksista ja arvioista. Nämä aineistot on raportoitu toimijoiden näkemysten mukaan. Tutkijoiden laattimia suosituksia esitetään erikseen luvussa 7.

## 1.1. Tavoitteet

Alueidenkäytön suunnittelun muuttuvat roolit (AAMU) -hankkeen päätavoitteena on vuoro-vaikutuksessa ELY-keskusten, maakunnan liittojen ja kuntien sekä valtion muiden viranomaisten kanssa arvioida maakuntauudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun ja eri toimijoiden rooleihin, tarjota tukea yhteistyön ja toimintatapojen kehittämiseksi sekä tunnistaa tarpeita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tulevalle kehittämiselle.

AAMU-hankkeen toteutus on jaettu neljään osatehtävään, jotka keskittyvät alueidenkäytön suunnittelun tehtävä- ja rooliin nykytilaan, muuttuviin rooleihin, hyviin käytäntöihin sekä suunnittelujärjestelmän uudistamiseen heijastuviin vaikutuksiin. Kaaviossa 1. on kuvattu hankkeen tutkimuskysymyksiä sekä näiden suhteita toisiinsa.



**Kaavio 1. Työn sisältökokonaisuudet ja niiden väliset yhteydet**

Tavoitteena AAMU-hankkeen osatehtävässä 2. Arvio maakuntauudistuksen aiheuttamista muutoksista viranomaisten tehtäviin, rooleihin ja yhteistyöhön sekä muutosten vaikutuksista on arvioida maakuntauudistuksen aiheuttamia muutoksia alueidenkäytön suunnittelua koskevista tehtävistä vastaavien viranomaisten tehtäviin, rooleihin ja yhteistyöhön.

Osatehtävässä 2. etsitään vastauksia kysymyksiin:

- Mitkä ovat valtio-kunta -suhteen, valtio-maakunta -suhteen sekä maakunta-kunta -suhteen oleelliset muutokset ja niiden keskeiset vaikutukset alueidenkäytön suunnitteluun?
- Mikä on jatkossa ministeriöiden ja aluehallintoviranomaisen suhde maakuntaan ja kuntiin ja toisinpäin?
- Miten yhteistyö järjestetään käytännön kaavoitusprosesseissa?

Osa hankkeen osatehtävän 2. tuloksista on julkaistu erillisessä Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille –selvityksessä (Mäkinen, 2018). Selvityksessä tarkasteltiin, miten maakuntauudistus vaikuttaa kaavoitusta koskevaan yleisen edun ja laillisuuden valvontaan, sekä miten laillisuuden valvonta mahdollisesti toteutuu maakuntauudistuksen jälkeen. Lisäksi selvitettiin, minkälaisissa tilanteissa eri viranomaisilla on valitusoikeus kaavasta, rakennusjärjestyksestä, suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamispäätöksestä. Tuloksia on käytetty tämän selvityksen keskeisenä tausta-aineistona erityisesti luvuissa 3.1. Muuttuvat tehtävät ja toimivaltasuhteet sekä 5.1. Muuttuvien toimivaltasuhteiden vaikutukset.

## 1.2. Roolin käsitteestä

AAMU-hankkeen ja tämän selvityksen lähtökohtana ovat olleet maakuntauudistuksen myötä muuttuvat roolit. Roolilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista tavoitteellista toimijuutta, jota keskeisesti määrittävät ja rajaavat toimijan lain mukaiset tehtävät ja toimivaltasuhteet. Toimivaltojen puitteissa toimijat voivat itse määritellä käytännön toimintatapoja ja –kulttuuria sekä tulkita omaa rooliaan suhteessa kokonaisuuteen ja tehtävänkuvaan sekä muihin toimijoihin. Varsinainen rooli rakentuu toimijan toiminnan, tehtävien toteuttamisen ja toimivallan käytön kautta.

Operationaalisella, toteuttamisen tasolla roolissa tehdään päätöksiä, tuotetaan palveluita, toteutetaan prosesseja ja käytäntöjä sekä vuorovaikutetaan muiden toimijoiden kanssa. Roolissa toimiminen tuottaa lopputuloksia, joita voidaan arvioida erilaisin kriteerein, kuten esimerkiksi laillisuuden, hyväksyttävyyden, vastuullisuuden, vaikuttavuuden ja sujuvuuden kriteerein.

Kaaviossa 2. on havainnollistettu AAMU-hankkeessa sovellettua, edellä kuvattua analyttistä kehikkoa roolin keskeisistä rakennuspalikoista. Selvityksen luku 3. keskittyy erityisesti roolin tehtävien, toimivaltojen ja edellytysten tasoon ja luku 4. roolin tulkinnan tasoon. Luvussa 5. pohditaan roolien tulkinnan vaikutuksia. Luvussa 7. esitetään tutkijoiden johtopäätöksiä AAMU-hankkeen aineistosta sekä kriittisiä menestystekijöitä rooleissa toimimiseksi onnistuneesti sekä kehittämissuosituksia hankkeen osatehtävälle 3., jossa kehitetään toimijoiden tehtävien toteuttamiseksi hyviä käytäntöjä.

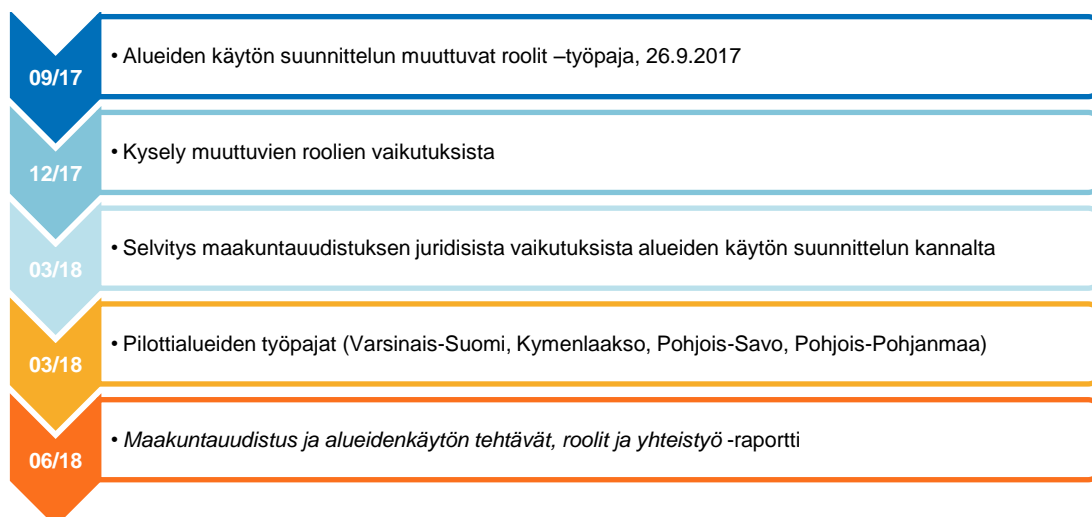




**Kaavio 2. Roolin keskeiset rakennuspalikat AAMU-hankkeessa**

### 1.3. Menetelmät ja toteutus

AAMU-hankkeessa on kerätty monipuolisesti uutta aineistoa toimijoiden näkemyksistä muuttuvista rooleista ja niiden vaikutuksista. Aineistoa on kerätty hyödyntämällä verkostotyöskentelyä sekä teettämällä kysely muutoksen ennakoiduista vaikutuksista. Osatehtävä 2. *Arvio maakuntauudistuksen aiheuttamista muutoksista viranomaisten tehtäviin, rooleihin ja yhteistyöhön sekä muutosten vaikutuksista* on ollut hankkeen kestoltaan pisin osatehtävä ja sen välituloksia on hyödynnetty verkostotyöskentelyssä ja toimijavuorovaikutuksessa osatehtävän eri vaiheissa. Osatehtävän 2. toteutuksen aikataulu on kuvattu kaaviossa 3.

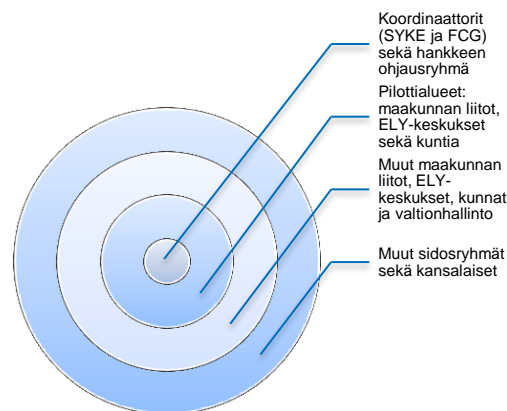


**Kaavio 3. AAMU-hankkeen osatehtävän 2. toteutusaikataulu**

Seuraavassa on tiivistetysti kuvattu keskeisimmät AAMU-hankkeen osatehtävän 2. aineiston hankinnassa ja analyysissä käytetyt menetelmät. Hankkeen tuloksia on lisäksi käsitelty selvityksen toteuttaneiden tutkijoiden sisäisissä kokouksissa sekä hankkeen ohjausryhmän kokouksissa. Aineiston analyysissä yleisinä periaatteina on pidetty aineiston tuottamisessa mukana olleiden toimijoiden anonymiteetin turvaamista sekä toimijoiden näkemysten raportointia siten, että näiden näkemykset erottuvat selkeästi tutkijoiden tekemistä johtopäätöksistä.

Hanke on toteutettu **vuorovaikutteisena kehittämisprosessina viranomaistoimijoiden muodostamassa verkostossa**. Toimijaverkosto on koostunut maakunnan liittojen suunnittelijoista ja ELY-keskusten alueidenkäytön suunnittelun edistämisestä vastaavista viranomaisista sekä joukosta kuntien suunnittelijaviranomaisia. Verkostotyöskentelyn pohjalta kerätyssä aineistossa maakunnan liittojen ja ELY-keskusten näkemykset ovat kuitenkin kuntien näkemyksiä vahvemmin edustettuina kuntaedustajien suhteellisen vähäisen osallistumisen vuoksi. Hankkeen toimijaverkostossa ei ole ollut mukana päättäjiä. Verkosto on toiminut yhteistyön foorumina.

Verkoston rakenne on kolmitasoinen (kaavio 4.). Hankkeen toteuttajat SYKE ja FCG ovat toimineet verkoston ytimessä ja ovat vastanneet verkoston työskentelyn suunnittelusta, työskentelyä varten tarvittavan pohjatiedon tuottamisesta, työskentelyn toteuttamisesta ja raportoinnista. Verkoston toisella tasolla ovat neljä pilottialuetta, joiden kanssa hankkeessa tehtiin syventävää kehittämistyötä yhdessä neljän pilottialueen kanssa, jotka olivat Kymenlaakso, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo sekä Varsinais-Suomi. Hankkeen tilaisuuksiin on osallistunut noin 20 kuntaa, jotka ovat olleet pilottialueilta.



**Kaavio 4. Verkoston rakenne**

Verkoston kolmannelle tasolle on kutsuttu kaikki maakunnan liitot ja ELY-keskukset sekä keskeisimmät valtionhallinnon edustajat. Viestintä on ulottunut myös neljännelle tasolle, muille sidosryhmille ja kansalaisille.

Verkosto on tavannut ja keskustellut hankkeessa järjestetyissä työpajoissa. Lisäksi verkoston toimijoilla on ollut mahdollisuus käydä keskustelua välituloksista sähköisellä REAL-alustalla.

Selvitystä on toteutettu vaiheessa, jossa maakuntauudistuksen valmistelu on kesken, ja lainsäädännöstä on ollut käytettävissä ainoastaan luonnokset. Uudistuksen keskeneräisyyden vuoksi hankkeessa on tehty **jatkuvaa, reaaliaikaista arviointia** maakuntauudistukseen liittyvästä muutosprosessista ottaen huomioon toimijoiden erilaiset näkökulmat uudistukseen.

Reaaliaikaisella arvioinnilla tarkoitetaan merkittävän rakenteellisen muutoksen valmistelun ja toteutuksen ajantasaista ja toistuvaa seurantaa ja analysointia sekä näiden perusteella jäsentyneen palautteen antamista muutoksen toteuttajille. Kyseessä ei ole pelkkä toteava arviointi, sillä reaaliaikaiseen arviointiin sisältyy aina vahva kehittämisnäkökulma. (Antila, Asikainen & Koski 2015.)

AAMU-hankkeessa reaaliaikainen arviointi on käytännössä tarkoittanut maakuntauudistuksen ajankohtaisen valmistelutilanteen huomioon ottamista hankkeen keskusteluissa sekä hankkeen osatehtävän 3. *Hyvät käytännöt* suuntaamisessa siten, että sen keskustelut tukisivat parhaalla mahdollisella tavalla alueidenkäytön tehtävien toimeenpanoa ja yhteistyösuhteiden kehittämistä uusissa maakunnissa.

Syyskuussa 2017 AAMU-hankkeessa toteutettiin **Muuttuvat roolit -työpaja**, johon kutsuttiin maakunnan liitot, ELY-keskukset, kuntia sekä tiettyjä valtion viranomaisia, kuten ministeriöitä ja liikennevirasto. Muuttuvat roolit –työpajan ryhmätöissä toimijat kehittivät uusien tehtävien ja roolien mukaisia yhteistyömuotoja erilaisten ryhmätöiden avulla. Ryhmätöissä keskusteltiin myösmuun muassa kahden itsehallinnollisen toimijan (kunta ja maakunta) yhteistyöstä ja rooleista suhteessa toisiinsa, eri toimijoiden erilaisista tavoitteista ja näiden mahdollisista vaikutuksista rooleihin ja yhteistyöhön sekä rooleista erilaisissa suunnittelukysymyksissä ja tilanteissa.

Muuttuvat roolit -työpajan tuotoksena osatehtävän 2. välituloksista keskusteltiin **pilottialueiden erillistyöpajoissa sekä sähköisellä REAL-alustalla**. Toimijoiden tehtäviin, rooleihin ja yhteistyömuotojen vaikutuksiin syvennyttiin tarkemmin pilottialueiden neljässä erillistyöpajassa. Työpajoissa pohdittiin ennen kaikkea uudistuksen vaikutuksia – uhkia, mahdollisuuksia, vahvuuksia ja heikkouksia -, joita kohdistuu mm. valvontatehtäviin, velvoitteisiin, kaavoituksen ennakoitavuuteen, kansalaisten asemaan sekä kaavoituksen vaikuttavuuteen suhteessa erilaisiin velvoitteisiin ja linjauksiin.

Työpajojen osallistujien kokoonpano on kuvattu liitteessä 1.

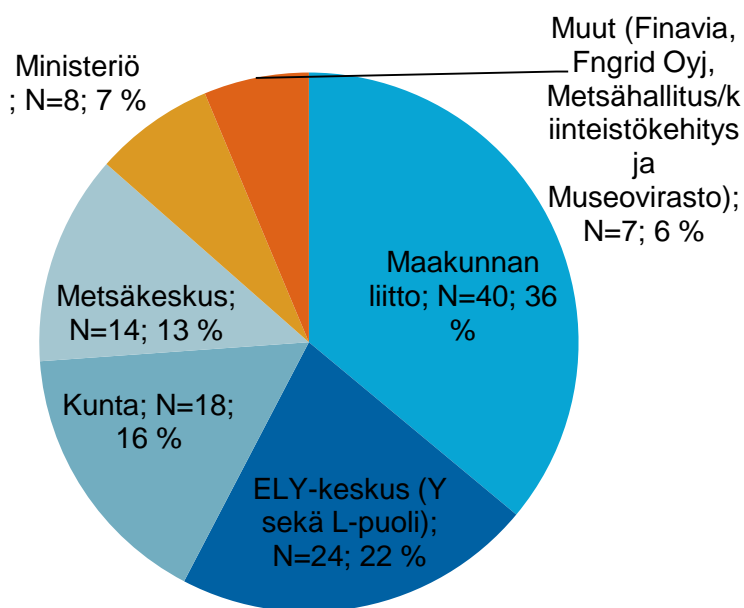
AAMU-hankkeen osatehtävässä 2. verkoston toimijoille tehtiin myös joulukuussa 2017 **AAMU-kysely**, jossa toimijoilta kysyttiin näkemyksiä siitä, miten maakunnan uuden roolin ennakointiin toteutuvan. Lisäksi kyselyssä kysyttiin kysymyksiä muuttuvien roolien vaikutuksista.

AAMU-kyselyssä arvioitiin työpajatulosten pohjalta hahmoteltujen maakuntien uusien mahdollisten roolien (kuntien alueidenkäytön edistämistehtävässä) toivottavuutta ja todennäköisyyttä sekä näiden vaikutuksia. Toivottavuuden ja todennäköisyyden arviointi on tulevaisuudentutkimuksessa käytetty menetelmä, jolla voidaan ennakoida tulevaisuutta sekä erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja tulevaisuudessa. Tulevaisuuden arviointi tapahtuu aina nykyisyydestä käsin. AAMU-kyselyn haasteena oli uusien roolien hahmottaminen tilanteessa, jossa uusia organisaatioita ei ole vielä perustettu ja toimijat toimivat nykyisissä rooleissaan. AAMU-kyselyn toivottavuus-todennäköisyys-arvioiden avulla pyrittiin kiinnittämään tiettyjä lähtökohtia roolien toimintakulttuuriin ulottuvuuksiin liittyville odotuksille ja toiveille toimijoiden

erilaisten näkemysten tunnistamiseksi, roolien mahdollisten vaikutusten arvioimiseksi sekä hyvien käytäntöjen kehittämiseksi.

Kyselyyn pyydettiin vastauksia maakunnan liittojen suunnittelijoilta, valikoitujen kuntien suunnittelijoilta, ELY-keskusten alueidenkäytön suunnittelun edistämisestä sekä liikennejärjestelmäohjauksesta vastaavilta viranomaisilta sekä kaavoista lausuvilta valtion viranomaisilta sekä muilta keskeisiltä sidosryhmiltä. Kysely lähetettiin 238 osoitteeseen. ELY-keskusten sekä kaavoista lausuvien virastojen ja muiden sidosryhmien kohdalla käytettiin otannassa lumipallomenetelmää, minkä vuoksi tarkkaa vastausprosenttia ei voitu arvioida. Vastauksia kyselyyn saatiin 111. Vastaajien taustaorganisaatioiden jakauma on esitetty kaaviossa 5. Metsäkeskuksen edustajien suhteellisen runsaan vastaajamäärän vuoksi näiden vastauksia tarkasteltiin erikseen, jotta saatiin selville näiden vastausten mahdollinen vaikutus vastausten jakaumiin.

Kyselyn tulokset analysoitiin arvioimalla vastausten keskiarvoja suhteessa toisiinsa sekä näiden jakaumia. Lisäksi tarkasteltiin vastauksissa esiintyvää hajontaa sekä mediaaneja. Selvityksessä on raportoitu pääasiassa keskiarvojakaumia eri vastaajaryhmissä ja lisäksi täydennetty tekstiin merkittäviä huomioita liittyen mediaaneihin sekä vastausten hajontaan eri vastaajaryhmissä.



**Kaavio 5. AAMU-kyselyn vastaajat**

## 2. TOIMIJOIDEN ROOLIEN JA YHTEISTYÖN NYKYTILA

AAMU-hankkeen erillisessä nykytilakatsauksessa<sup>1</sup> on havainnollistettu nykyisen lainsäädännön ja toimintamallien, tiedossa olevien resurssien sekä pilottialueiden esille tuomien näkemysten avulla, miten suunnittelua hoidetaan tällä hetkellä niissä tehtävissä, rooleissa ja yhteistyösuhteissa, joihin maakuntauudistus tulee vaikuttamaan.

Lukujen 2.1–2.5 sisältö on yhteenveto nykytilakatsauksen tuloksista. Nykytilakatsausta varten AAMU-hankkeen pilottialueilla (Varsinais-Suomi, Kymenlaakso, Pohjois-Pohjanmaa sekä Pohjois-Savo) tehtiin erilliset ryhmähaastattelut, joihin osallistui edustajia alueen maakunnan liitosta, ELY-keskuksesta, kunnista sekä mm. Liikennevirastosta. Nykytilakatsauksessa käytettiin aineistoina lisäksi aiemmin tuotettuja selvityksiä, jotka sisälsivät arvioita toimijoiden rooleista ja yhteistyösuhteista.

### Suunnitteluinstrumenttien toimivuus

Toimijoiden tehtäväjaon peruslähtökohta on kaavatasojen välinen kaavahierarkia, joka on määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvointien ja muiden selvitysten mukaan kaavatasojen välinen kaavahierarkia tarjoaa hyvät mahdollisuudet eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiselle. Kaupunkiseutujen suunnittelu on kuitenkin jossain määrin jäänyt paitsioon. Maakuntakaavalla ei ole ohjattu kaupunkiseutuja riittävällä tavalla. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on tehty vain vähän, ja ne on koettu raskaiksi. Epäviralliset kaupunkiseudun suunnitteluvälineet ovat yleisesti kärsineet sitoutumisen sekä osallistamisen puutteesta. Kuntien keskinäinen kilpailu tuottaa haasteita strategiselle ylikunnalliselle sekä maakunnalliselle suunnittelulle, jonne kuntien välillinen poliittinen ohjaus on heijastunut.

AAMU-hankkeen ryhmähaastattelut vahvistivat aiemmissa selvityksissä tehtyjä havaintoja kaavahierarkiasta. Maakuntakaavan rooli koettiin haastatteluissa selkeäksi, mutta heikoksi. Yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei katsottu hyödynnettävän riittävästi. Yleisesti ottaen haastatteluissa oltiin luottavaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisesta maakuntakaavassa sekä niiden välittymisestä kaavahierarkian läpi.

### Valtion ohjaus ja valvonta

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen piirre toimijoiden tehtävä- ja roolijaon kannalta on ollut valtion selkeä ohjaus- ja valvontatehtävä, jota ympäristöministeriö on toteuttanut keskitetysti ja ELY-keskukset alueellisina viranomaisina. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ministeriön sekä ELY-keskuksen rooli on kokenut selkeän muutoksen. Valvonta- ja ohjaustehtävä on maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyillä muutoksilla poistettu ministeriöltä ja rajattu ELY-keskuksilta. Näiden tehtävänkuvaa on muokattu kohti edistäjän ja tiedolla vaikuttajan roolia. Ennen maakuntauudistusta tehtyjen maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien lakimuutosten yhteydessä esitettyjen arvioiden ja lausuntojen mukaan ELY-keskukset

<sup>1</sup> Rekola, A. ym. 2018. Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan. PDF-raportti. Saatavissa: <http://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101>

ovat onnistuneet laillisuusvalvontatehtävässään ja toimineen siinä alueellisesti tasapuolisesti.

AAMU-hankkeen osatehtävässä 1. tehtyjen ryhmähaastatteluiden perusteella ELY-keskuksen roolin muutos on koettu vaihtelevasti. Osa ryhmähaastatteluihin osallistuneista ELY-keskusten edustajista piti edistävää tehtävänkuva tervetulleena muutoksena. Osa haastatelluista toi esille kokemuksensa siitä, että ELY-keskuksen ohjaava rooli mahdollisti kuntakaavoittajille tarpeellisen taustatuen tarjoamisen kaavojen valmistelun ja päätösesitysten laillisuuskysymyksissä. Ohjaavan roolin mahdollistamaa taustatukea pidettiin tarpeellisenä erityisesti pienemmille kunnille, joissa kaavoituksen resurssit ovat usein niukemmat ja poliittiset paineet kaavoittajaa lähempänä. Aluearkkitehtitoiminnalle nähtiin pienissä kunnissa edelleen tarvetta.

Ohjaustehtävä on luonut ELY-keskuksiin näiden keskeiset nykyiset yhteistyösuhteet ja -käytännöt. ELY-keskusten kumppanit ovat keskusten sidosryhmätutkimuksen mukaan toivoneet näiltä enemmän kehittävää ja edistävää otetta, valvonnan ja rajoittamisen sijasta. ELY-keskuksen toiminta on kuitenkin ollut tuloksellisesta erityisesti laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

### **Alueidenkäytön suunnittelun resurssit**

Alueidenkäytön suunnittelun resurssit ovat niukkenevat. ELY-keskusten resurssit ovat vähentyneet koko keskusten olemassaolon ajan. Resurssit ovat vähentyneet kaikilla alueilla. ELY-keskusten niukkenevia resursseja on kohdennettu strategisen suunnittelun ohjaamiseen ja tukemiseen.

Alueelliset erot alueidenkäytön suunnittelun resursoinnissa näkyvät kunta- ja maakuntatasolla. Kunnissa kaavoitusresurssit vaihtelevat merkittävästi, mitä selittää suurimmalta osin kuntien vaihteleva koko. Erityisesti pienten kuntien kaavoitusresurssien puute on herättänyt huolta, sillä pienten kuntien avuntarve on kuormittanut erityisesti ELY-keskuksia. Kuntien resurssipulan on katsottu pahimmillaan vaarantavan ympäristöllisesti kestävä yhdyskuntarakenteen toteutumisen. Kuntien resurssiongelmaan ei ole myöskään löytynyt ratkaisua, vaikka ongelma on tunnistettu jo maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon alkuaikoina.

Myös maakuntakaavoituksen resursoinnissa maakunnan liitoissa on maan sisällä suuria eroja. Liittojen edustajien omat näkemykset resurssien riittävydestä ovat selvitysten mukaan olleet lähes kahta jakautuneet. Maakuntakaavoituksen osalta resurssivaihtelun vaikutuksia ei ole tutkittu.

Resurssipula oli esillä myös ryhmähaastatteluissa käydyissä keskusteluissa. ELY-keskusten puheenvuoroissa korostui, että ELY-keskuksia on tarvittu usein pienten, niukkojen kaavoitusresurssien kuntien tukena kaavoituksessa. Toisaalta oltiin yhtä mieltä eri selvitysten havaintojen kanssa siitä, että isompien ja asiansa hyvin hoitavien kuntien ohjausta voidaan keventää. 1.5.2017 voimaantuneiden maankäyttö- ja rakennuslain muutosten myötä ELY-keskusten ohjauksen painopiste on siirtynyt valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävään suunnittelukysymykseen. Ryhmähaastatteluissa tuli kuitenkin esille, että ELY-keskukset ovat itse kokeneet roolinsa alueidenkäytön tehtävissä mm. pienten kuntien tukena tavalla, joka on osittain ristiriidassa ELY-keskusten valvontatehtävän muutoksen kanssa.

## Alueidenkäytön suunnittelu elinympäristön ja elinvoiman turvaajana

ELY-keskusten työssä ovat usein korostuneet säilyttävät tai suojelevat näkökulmat erityisesti ympäristöön ja kulttuuriympäristöön liittyvissä erityiskysymyksissä. Tämä on voinut näytettyä varovaisuutena tai tiukkoina tulkintoina. Kuntien ja maakunnan liittojen tehtäväkenttään on kuulunut olennaisena osana myös elinvoiman edistäminen, mikä puolestaan on näkynyt kehittämisenäkökulman korostumisena suunnittelussa sekä nopeina reaktioina muutospaineisiin. Näkökulmaerot ovat voineet aiheuttaa ristiriitoja mm. selvityksiin ja vaikutustenarviointiin liittyen.

AAMU-hankkeen ryhmähaastatteluissa elinvoimakysymys ja kaavoituksen markkinaehtoisuus nousivat myös esille. Haastateltavat toivat esille, että poliittisessa päätöksenteossa markkinaehtoisuus voisi tulevaisuudessa korostua. Kunnan kaavoitusintressiä havainnollistettiin myös kuvaamalla sitä merkittäväksi työkaluksi kuntastrategian ja sen elinvoimatehtävän toteuttamisessa.

## Yhteistyö ja vuorovaikutus

ELY-keskuksissa on kuntaohjauksen pohjalta muodostunutta kattavaa paikallistuntemusta sekä toisaalta laaja-alaista asiantuntemusta, joilla on arvoa myös tulevaisuuden organisaatiokenteissa.

Toimijoiden välinen epävirallinen yhteistyö on yleisesti nähty tärkeäksi. Avoimuus, vuorovaikutteisuus sekä oikeisiin asioihin keskittyvä oikea-aikainen yhteistyökulttuuri ovat puolestaan epävirallisen yhteistyön ja toimintatapojen kulmakiviä. Kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut on koettu hyödyllisiksi, mutta niiden joustavoittaminen on nähty tarpeelliseksi.

AAMU-hankkeen ryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että kehittämiskeskusteluita on osattu hyödyntää eri tavoin, ja että näiden kuntakohtainen räätälöiminen on koettu hyödylliseksi sekä ELY-keskuksen että kunnan näkökulmasta. Yhteistyökulttuurien välisiä eroja tunnistettiin myös ryhmähaastatteluissa. Joissakin tapauksissa kehittämiskeskusteluja on suunnattu, ei vain kaavoittajien, vaan myös luottamushenkilöiden koulutukseen. Mielipiteet erosivat lähinnä siltä osin, miten epäviralliseen keskusteluun ohjaavan viranomaisen kanssa suhtauduttiin. Tapauksissa, joissa ELY-keskuksen ohjaava rooli koettiin rajoittavaksi, epävirallista keskustelua ohi kunnan johdon ei haluttu käydä, vaan yhteistyö haluttiin rajata muodollisiin ja tarkasti dokumentoituihin prosesseihin.

### 3. MUUTOKSET ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTE- LUN TEHTÄVISSÄ JA TOIMIVALTASUHTEISSA

#### 3.1. Muuttuvat tehtävät ja toimivaltasuhteet

Maakuntauudistuksen myötä Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa jotka ovat itsehallinnollisia julkisoikeudellisia yhteisöjä. Nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakunnan liitot lakkautetaan ja niiden lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristö (ELY) -keskukset lakkautetaan ja niiden alueidenkäytön tehtävät siirretään osin maakunnille ja osin lakkautetaan. Uudistuksen sisältö on määritelty hallituksen esityksissä eduskunnalle maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp) (Valtioneuvosto 2017) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp) (Valtioneuvosto 2018).

Maakuntauudistus muuttaa alueidenkäytön tehtäviä ja toimivaltasuhteita. Lakiesitykset sisältävät maakuntauudistuksen edellyttämät muutokset maankäyttö- ja rakennuslakiin. Alueidenkäytön suunnittelusta vastaavat uudistuksen jälkeen kaksi itsehallinnollista toimijaa: kunta ja maakunta. Alueidenkäytön tehtävien ja toimivaltasuhteiden muutoksia on eritelty lakiehdotusten perusteluissa. Valtion, maakuntien ja kuntien tehtäviä alueidenkäytössä on tarkasteltu myös AAMU-hankkeen erillisselvityksessä *Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille* (Mäkinen 2018). Tämän luvun kuvaukset tehtävien ja toimivaltasuhteiden muutoksista pohjautuvat esitysluonnokseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, joka sisältää keskeiset muutokset myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, sekä Mäkinen (2018) selvitykseen ja siinä esitettyihin havaintoihin.

#### Maakuntakaavoitus

Hallituksen MAKU II-esitysluonnoksen mukaan itsehallinnollinen maakunta vastaisi tulevaisuudessa nykyisin maakunnan liiton tehtäviin kuuluvasta maakunnan suunnittelusta, maakuntakaavan laatimisesta ja hyväksymisestä sekä merialuesuunnittelusta. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin on esitetty tehtäväksi maakuntauudistuksen yhteydessä täydennys, jonka mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota myös liikennejärjestelmän toimivuuteen. Muuten maakuntakaavan sisältöön ei ole esitetty muutoksia. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia esitetään muutettavaksi siten, että viranomaisten velvollisuus edistää maakuntakaavan toteuttamista poistuu. Maakuntakaava olisi kuitenkin jatkossakin ohjeena kuntakaavoitukselle.

Maakuntakaavan laatimisen siirtyessä alueen kuntien muodostamalta kuntayhtymältä itsehallinnolliselle maakunnalle on nähty perustelluksi korostaa maakunnan ja kuntien vuorovaikutusta. Tätä varten maakuntakaavan valmistelua ohjaamaan olisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan asetettava maakunnan ja kaava-alueen kuntien yhteistyöryhmä, jossa on



alueen kuntien nimeämiä jäseniä. Kaava-alueen kunnat nimeäisivät jäsenensä yhteistyöryhmään.

### **Kunnan tehtävät alueidenkäytössä**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan maakuntauudistus ei muuta kunnan ensisijaisia tehtäviä alueidenkäytössä. Kunnan on edelleen huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä harjoitettava maapolitiikkaa.

Valmisteltaessa kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä tulevaisuudessa maakuntaan sekä niihin viranomaisiin, joiden toimialaa asia koskee. Kyseisten viranomaisten ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi.

### **Kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen oikeudellinen valvonta**

ELY-keskusten tehtävänä olevaa kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen oikeudellista valvontaa ei hallituksen esitysluonnoksen mukaan siirretä maakuntien tehtäväksi. Valvonta ei jatkossa kuulu kenellekään viranomaiselle. Valtion viranomaisten valitusoikeudet ovat sektori-perusteisia. Tämä merkitsee sitä, että maakuntien ja kuntien vastuu alueidenkäytön menettelyjen ja sisältöjen laillisuudesta korostuu.

### **Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen**

ELY-keskuksen tehtävä edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä siirtyä maakunnille. Edistämistehtävä tarkoittaa asiantuntija-avun antamista ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistumista ennakolliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen kehittämishankkeisiin. Neuvonnan ja tiedontuotannon merkitys korostuu maakuntien edistämistehtävässä.

### **Maakunnan ja kuntien yhteistyö alueiden käytön suunnittelussa**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan maakunnan ja alueen kuntien tulisi harjoittaa ennakkoivaa ja vuorovaikutteista yhteistyötä alueidenkäytön suunnittelussa. Maakunnan ja kuntien kesken käytäisiin tarpeen mukaan tai vähintään kerran valtuustokaudessa keskustelu ajankohtaisista alueidenkäytön kysymyksistä. Keskustelujen sisältö voi koskea esimerkiksi maakunta- ja kuntakaavoituksen suhteeseen liittyviä kysymyksiä, alueidenkäytön kehityksen seurantaa sekä yhteistyön tarpeita ja tapoja. Maakunta toimii keskustelujen kokoon kutsujana omasta tai kuntien aloitteesta. Keskustelut voitaisiin tarpeen mukaan käydä kuntakohtaisina tai kerralla useamman kunnan kanssa. Keskusteluun voidaan kutsua myös valtion viranomaisten edustajia.

Maakunnan ja kunnan keskustelut korvaavat nykyiset kunnan ja ELY-keskuksen kesken käytävät kehittämiskeskustelut, joita pidetään vähintään kerran vuodessa. Keskusteluja järjestettäisiin todennäköisesti harvemmin kuin nykyisiä kehittämiskeskusteluja. Keskustelujen sisältö muuttuu mahdollisesti nykyistä yleisemmälle tasolle, eikä tulevaisuudessa käsitellä nykyisellä tasolla kuntien kaava-asioita muuten kuin suhteessa maakuntakaavoitukseen ja alueidenkäytön yleiseen kehitykseen.

## **Alueiden käytön seuranta maakunnissa**

ELY-keskusten ja maakunnan liittojen alueiden käytön seurantatehtävät esitetään siirrettäväksi maakunnille. Seurantatehtäviin kuuluu huolehtiminen alueiden käytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Esitysluonnoksen mukaan lakiin lisätään velvoite toimittaa seurantatiedot ympäristöministeriölle. Koottaviksi seurantatiedoiksi mainitaan esimerkiksi maakunnan alueen kuntien tekemät poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut, jotka kunnat ovat lakiehdotuksen mukaan velvollisia toimittamaan tiedoksi maakunnalle. Nykyisin kunnat toimittavat tiedot näistä päätöksistä ELY-keskuksille, jotka ovat koonneet seurantatiedot yhteen.

## **Muutoksenhakuoikeus kuntien kaavaratkaisuihin**

Lakiesitysluonnoksen mukaan tulevilla maakunnilla olisi oikeus valittaa kuntien kaavaratkaisusta omaan toimialaansa kuuluvissa asioissa. Maakuntaa ei mainita lakiesitysluonnoksessa erikseen, vaan maakunnan valitusoikeus määräytyy samoin kuin muilla viranomaisilla. Nykyisin maankäyttö- ja rakennuslaissa on erikseen mainittu maakunnan liiton valitusoikeus silloin, kun kunnan kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia maakunnan alueella. Liitot eivät ole kuitenkaan tuota valitusoikeutta käyttäneet. Maakunnan liittojen valittamistarvetta on vähentänyt ELY-keskuksen kaavoitustoimen valvontatehtävä. Itsehallinnolliset maakunnat ovat kuitenkin eri asemassa kuin nykyiset maakunnan liitot pohtiessaan mahdollista muutoksenhakua kuntien kaavaratkaisuihin.

## **Liikennejärjestelmän toimivuutta, alueellista tienpitoa sekä liikennepalveluiden järjestämistä ja suunnittelua koskevat tehtävät**

ELY-keskusten liikennetoimialan tehtävät siirtyvät pääasiassa maakuntien vastuulle ja hoidettavaksi. Nämä tehtävät koskevat liikennejärjestelmän toimivuutta, alueellista tienpitoa sekä liikennepalveluiden järjestämistä ja suunnittelua. Tehtävistä säädetään maantielaissa, johon on esitetty tehtäväksi tarvittavat muutokset.

ELY-keskusten tehtäviä siirretään myös Liikennevirastoon. Liikenneviraston tulee vastata tienpidon ohjauksesta, yhteistyöstä ja sopimusjärjestelyistä maakuntien kanssa sekä vastata myös liikennetietoa koskevasta yhteistyöstä ja sopimusjärjestelyistä maakuntien kanssa. Sen tulee osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen. Liikenteen ja maankäytön yhteensovittamistehtävää ei ole rajattu johonkin tiettyyn kaavamuotoon.

## **Ympäristöministeriön tehtävänä oleva alueidenkäytön suunnittelun ohjaus ja kehittäminen**

Ympäristöministeriön tehtävänä on alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus (MRL 17 §). Maakuntauudistus ei muuta ympäristöministeriön tehtäviä. Ympäristöministeriön yksi keskeinen tehtävä on valmistella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka määrittelevät yleisiä intressejä, joiden on tarkoitus tulla huomioon otetuiksi maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.

Ministeriö vaikuttaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumiseen maakuntakaavan laatimiseen liittyvässä viranomaisyhteistyössä ja viranomaisneuvotteluissa, joihin se on kutsuttava, jos kaavassa käsitellään kyseisen ministeriön toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkit-

täviä asioita. Kuntakaavojen yhteydessä ei ole tarkemmin täsmennetty, mihin viranomaisiin kuntien tulee olla yhteydessä, kun kaavat sisältävät vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisten tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä asioita.

### **Luovan rakennus- ja luonnon- ja ympäristönsuojelu lupa- ja valvontatehtävät**

Valtion lupa- ja valvontavirasto (jäljempänä Luova) on tuleva keskusvirasto, jolla on alueellinen toimivalta. Luovan tehtävin kuuluvat nykyisten aluehallintovirastojen (AVI) ja ELY-keskusten hoitamat ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain, luonnonsuojelulain, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden ympäristösäädösten mukaiset tehtävät sekä eräitä rakennus- ja luonnonsuojelutehtäviä. Näillä tehtävillä on liittyväpinta alueidenkäyttöön.

## **3.2. Uhkia ja mahdollisuuksia**

Alueidenkäytön suunnittelun kannalta maakuntauudistus on merkittävä hallinnollinen uudistus, jossa toimijat näkevät sekä mahdollisuuksia että uhkia. Seuraavassa tarkastellaan sellaisia uhkia ja mahdollisuuksia, joita verkostotyöskentelyyn osallistuneet toimijat ovat tunnistaneeet AAMU-hankkeen yhteydessä. Näkemyksiä uhista ja mahdollisuuksista on koottu yhteen hankkeen kuluessa mm. Muuttuvat roolit –työpajan keskusteluiden sekä AAMU-kyselyn avovastausten pohjalta.

Toimijoiden esille nostamat mahdollisuudet liittyivät suurimmaksi osaksi maakunnan toimintaan. Toimijat nostivat esille maakuntien mahdollisuuksina muun muassa kokonaisuuden suunnittelun uudella tavalla, ennakoivan ja edistävän lähestymistavan, maakunnan organisaation uudenlaisen tehtäväkokonaisuuden kehittämis-, suunnittelu- sekä toteuttajan tehtävien, maakunnan omista lähtökohdista profiloitumisen, ELY-keskusten ja maakunnan liittojen osaamisen yhdistymisen ja maakunnan vahvan asiantuntijuuden sekä laadukkaan valmistelun.

Uhista tai ongelmista toimijat toivat esille alueidenkäytön suunnittelun laillisuusvalvonnan lakkaamisen ja sen vaikutukset yleisen edun toteutumiseen, maakuntien resursointiin liittyviä kysymyksiä, kuten maakunnan rahoituspohjan ja verotusoikeuden puuttumisen sekä riskin alueidenkäytön resurssien pienenemisestä. Lisäksi toimijat näkivät uhkina maakunnan tehtävien yhteensovittamisen maakunnan sisäisessä järjestämisessä, suurten kaupunkiseutujen dominoivan vaikutuksen maakuntien sisällä ja vaikutukset maakunnan dynamiikkaan, keskinäiset ristiriidat maakunnassa, maakunnan määrän ja koon vaikutukset alueidenkäytön suunnittelun edellytyksiin ja kilpailuun alueiden sisällä ja välillä, maakuntien tavoitteenasettelun hajanaisuuden, maakunnan poliittisen ohjauksen ja lobbauksen sekä ELY-keskusten osaamisen jakautumisen maakuntiin ja Luovaan.

Taulukossa 1. on esitetty AAMU-hankkeen verkostotyöskentelyssä ja AAMU-kyselyssä esille nousseita maakuntauudistuksesta aiheutuvia, alueidenkäytön suunnitteluun tai sen edellytyksiin liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia.

**Taulukko 1. AAMU-hankkeessa tunnistettuja maakunnassa toimimiseen liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia.**

Mahdollisuudet	Uhat tai ongelmat
<b>Kokonaisuuden suunnittelu maakunnassa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alueiden kehittäminen kuntaa isomman yksikön tasolla</li> <li>Päättäjät pohtivat enemmän maakuntaa ja sen etua kokonaisuutena</li> <li>Maakunnalla kaupunkiseutuyhteensovittamisessa tilausta</li> </ul>	<b>ELY-keskusten osaamisen pirstaloituminen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kokoava rooli ja yksi luukku häviävät</li> <li>Luovalta puuttuvat alueidenkäytön asiantuntijat</li> <li>Luovan tietyn osaamisen ”karkaaminen” maakunnista</li> <li>Kulttuuriympäristön kokonaisuuden ohjaaminen ja hallinta</li> </ul>
<b>Ennakointi ja edistäminen maakunnassa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maakunnalta infoa / koulutusta kunnille liittyen valtakunnallisiin asioihin; mm. lainsäädäntöön.</li> <li>Selvityspohjaa kuntien suunnitteluun</li> <li>Innostava, kannustava alusta (vrt. Tukholman maakuntakaava)</li> <li>Tietoa, koulutusta, käytännön neuvontaa</li> <li>Mahdollisuus rakentaa selvitys- tai tietopankki</li> <li>Resurssien järkevämpi käyttö (tiedon parempi saatavuus ja laatu)</li> </ul>	<b>Laillisuusvalvonnan lakkaaminen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Yleisen edun valvonta ontuu</li> <li>Valvonnan puuttuminen</li> </ul>
<b>ELY-keskusten ja maakunnan liittojen osaamisen yhdistyminen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maakunnan sisäinen tiimityöskentely ja osaajat saman katon alla</li> <li>Maakunnassa on mahdollisuus tarttua aiheisiin laajemmalla asiantuntijajoukolla</li> <li>Viraston väki vähenee, joten voidaan toimia tarkoituksenmukaisemmin (”yksi luukku kunnille”)</li> <li>Yhtenäisempi kokonaisuus (asiantuntijat) kuntien kanssa tehtävään yhteistoimintaan</li> </ul>	<b>Maakunnan tehtävien yhteensovittaminen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ei tunnisteta maakunnan yhteistä osaamista</li> </ul>
<b>Maakunnan joukkoliikenne- ja muut palvelut</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sote- &amp; koulukuljetusten &amp; muun joukkoliikenteen yhdistämisestä sujuvampaa joukkoliikennettä</li> <li>Tienpito ja joukkoliikenteen sujuvoittaminen</li> <li>Uudet työkalut matkaketjujenhallintaan ja niiden kehittämiseen</li> </ul>	<b>Maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen</b>
<b>Profiloituminen oman maakunnan lähtökohdista</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maakunnan rooli oman maakunnan markkinoijana</li> </ul>	<b>Resurssien pieneneminen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rahoituksen puute estää aktiivisen kehittämisen; tehdään vain välttämätön</li> <li>Maakuntien sisäisen koordinaation resurssitarve</li> </ul>
<b>Vastuullinen ja luotettava valmistelu maakunnissa</b>	<b>Maakuntien määrä ja koko</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maakuntien välinen kilpailuasetelma</li> <li>Kaupunki-maaseutu - vastakkaisasettelu kiihtyy</li> </ul>
	<b>Suurten kaupunkiseutujen dominoiva vaikutus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Moniarvoisuuden väheneminen</li> <li>Syrjäisten kuntien taantuminen</li> </ul>
	<b>Maakuntien tavoitteenasetteluiden hajanaisuus</b>
	<b>Maakunnan poliittinen ohjaus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Poliitikkojen lobbaaminen</li> <li>Toimija vaikuttaa kunnan päättäjien kautta</li> </ul>
	<b>Maakunnan verotusoikeuden puuttuminen</b>
	<b>Keskinäiset ristiriidat alueella</b>

## 4. MAAKUNNAN ROOLIT JA YHTEISTYÖ

Alueidenkäytön suunnittelussa toimijoiden rooleja määrittävät yhtäältä lainsäädäntö ja siinä määritellyt tehtävät ja toimivallat sekä toisaalta toimijoiden itse tekemät johtopäätökset rooleista, toimintatavoista ja yhteistyökäytännöistä. Tässä luvussa kuvataan AAMU-hankkeessa tehtyjä havaintoja ja johtopäätöksiä siitä, miten maakunnan liittojen suunnittelijat, ELY-keskusten alueidenkäytön suunnittelun ohjauksesta ja edistämisestä vastaavat viranomaiset sekä kuntien suunnittelijat tulkitsevat uusien roolien rakentumista erilaisissa maakunnissa ja erilaisten suunnittelukysymysten tapauksessa.

Maakunnan uusia rooleja tarkastellaan tässä luvussa AAMU-hankkeen Muuttuvat roolit –työpajan ja sen tulosten valossa. Muuttuvat roolit –työpajassa lähtökohtana olivat toisaalta uusien maakuntien ja näiden tavoitteenasettelun erilaisuus sekä toisaalta toimijoiden erilaiset roolit erilaisissa suunnittelukysymyksissä. Työpajakeskustelut tuottivat aineistoa, joista välittyi toimijoiden käsitykset ennakoitavissa olevien roolien ja suhteiden kirjosta.

Uusien roolien pohtimisen haasteena työpajassa oli odotettavissa olevan muutoksen epäselvyys. Tausta-aineistona työpajassa oli käytettävissä MAKU II -lakiluonnos, jossa määriteltiin maakunnille siirtyvät alueidenkäytön tehtävät. Työpajan lähtöoletuksena oli, että lakiluonnos toteutuu sellaisenaan. Uusia rooleja hahmotettiin näin ollen lakiluonnoksessa maakunnalle määritettyjen tehtävien valossa. Työpajassa tuotiin kuitenkin esille useita kysymyksiä ja huomautuksia vielä tarkennusta kaipaavista kysymyksistä, jotka vaikuttavat siihen, miten toimijoiden roolit ja yhteistyökäytännöt muotoutuvat. Lopulliset roolit muodostuvat käytännössä maakuntien sisäisen organisoitumisen, maakuntien toiminnan sekä yhteistyösuhteiden kautta vasta maakuntien perustamisen jälkeen.

Maakunnan uusia rooleja on seuraavassa pohdittu ensisijaisesti maakunnan ja kuntien välisessä suhteessa.

### 4.1. Toimijoiden näkemyksiä rooleista

Maakuntauudistuksen jälkeisessä tilanteessa uusilla itsehallinnollisilla maakunnilla on lain määrittämien tehtävien ja toimivaltansa puitteissa huomattavasti liikkumatilaa määritellä omaa rooliaan alueidenkäytön suunnittelun tehtävissä. Erityisesti kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävän sisältö on lakiesitysluonnoksessa määritelty niukasti. Hallituksen lakiesitysluonnoksen mukaan kuntakaavoituksen edistämiseksi maakunnan tehtävänä olisi tarjota alueen kunnille asiantuntija-apua ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistua ennakkolliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen. Edistämistehtävä vastaa sisällöltään ELY-keskusten edistämistehtävää, mutta maakunnan toisenlaisen aseman vuoksi on oletettavaa, että edistämisen painopisteet maakunnissa eivät käytännössä muodostu identtiseksi ELY-keskuksen vastaavaan nähden.

Tämän lähtökohdan valossa AAMU-hankkeen Muuttuvat roolit -työpajassa tarkasteltiin sitä, miten alueidenkäytön suunnittelun viranomaiset näkevät toimijoiden roolien muodostumisen sen liikkumavaran puitteissa, minkä laissa säädetty toimivalta ja tehtävät maakunnalle antavat.

Roolien rakentumista tarkasteltaessa lähtökohtana toimi kolme ennako-oletusta, jotka ohjasivat myös Muuttuvat roolit –työpajan ryhmätyötehtävien suunnittelua:

1. maakuntien itsehallinnollisuus mahdollistaa erilaisten roolia koskevien ratkaisujen muodostumisen eri maakuntiin
2. roolit muodostuvat keskeisesti toimijoiden omasta tavoitteenasettelusta käsin sekä
3. rooli voidaan nähdä eri tavoin erilaisissa suunnittelutilanteissa ja –kysymyksissä.

Muuttuvat roolit -työpajassa osallistuvien viranomaisten ja asiantuntijoiden tehtävänä oli hahmotella tulevan maakunnan tavoitetta kussakin suunnittelutapauksessa sekä roolia, joka tavoitteesta johtuu. Uusien maakuntien tavoitteet eivät olleet työpajan aikaan vielä käytettävissä, minkä vuoksi jo etukäteen osattiin odottaa tehtävän olevan haastava. Tavoitteenasettelu nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi roolien rakentumisen tavoitekytköksen sekä toisaalta maakuntakohtaisten eroavaisuuksien hahmottamiseksi. Työpajassa tuotettujen tavoitteiden ensisijainen tarkoitus ei ollut havainnollistaa tai ennakoida maakunnissa todellisuudessa muodostettavia tavoitteita, vaan auttaa osallistujia hahmottamaan roolia mahdollisen tavoitteen kautta.

Työpajan tulokset vahvistivat ennako-oletusta siitä, että erilaisissa maakunnissa roolin määrittely nähdään eri tavoin, sekä havainnollistivat roolien määrittelyn ja hahmottamisen eroavaisuuksia. Maakunnan erityispiirteet heijastuvat maakunnan tavoitteenasettelun painopisteisiin työpajan ryhmätyössä. Vastaavasti roolin määrittely tavoitteisiin peilaten tuotti erilaisia näkemyksiä rooleista. Seuraavassa havainnollistetaan kahden maakunnan ja yhden kunnan välisiä eroja tavoitteenasettelussa ja roolin määrittelyssä.

Taulukossa 2. on havainnollistettu maankäyttö- ja rakennuslain 1 §<sup>2</sup> toimeenpanoa koskevaa tavoitteenasettelua kahdessa eri maakunnassa sekä yhdessä kunnassa Muuttuvat roolit –työpajassa käydyin keskustelun perusteella. Toisen maakunnan edustajien (tässä tapauksessa maakunnan liiton sekä ELY-keskuksen) näkemyksissä korostui asukkaan näkökulman huomioon ottaminen, maakunnan eri osien ominaispiirteiden tukeminen sekä alueiden vahvuuksien korostaminen, kasvun hallinta sekä kylien säilyttäminen sekä toimijoiden intressien yhteensovittaminen. Maakunnan tavoitteenasettelussa korostui maakunnan eri osien erilaisuus sekä yhteensovittaminen erilaisten tarpeiden välillä. Näistä tavoitteista maakunnan toimijat johtivat roolikseen tulkita maakuntakaavan avulla sitä, millaisen rakenteen alueella nähdään tuottavan hyvää elinympäristöä, toimia kuntien kanssa yhteistyössä ja kysyä näiltä näkemyksiä sekä turvata sosiaalisesti kestävä kehitys. Lisäksi ryhmä spekuloi, tulisiko maakunnan roolin olla laajempi kuin vain maakuntakaavan toteuttamisen edistäminen ja mahdollisesti ”saarnata” tai markkinoida hyviä ratkaisuja esimerkkien tai onnistumisten esittelyn avulla. Maakunnalle tulkittu rooli kuvastaa maakuntaa yhteistyökykyisenä ja -haluisena, mutta toisaalta kokonaisuutta ymmärtävänä ja halukkaana välittämään tai jopa ”saarnaamaan” periaatteista maakunnan sisällä.

---

<sup>2</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §

Lain yleinen tavoite

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologista, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

**Taulukko 2. Muuttuvat roolit –työpajan tulosaineistoa koskien maankäyttö- ja rakennuslain 1 § toimeenpanoa koskevaa tavoitteenasettelua kahdessa eri maakunnassa sekä yhdessä kunnassa.**

	Tavoite	Rooli
Maakunta 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asukasnäkökulma: kaikille maakunnan alueille työtä, hyvä elinympäristö ja mahdollisuus virkistäytyä.</li> <li>Maakunnan eri osien ominaispiirteiden tukeminen.</li> <li>Alueiden vahvuuksien nostaminen esiin.</li> <li>Hallittu yhdyskuntakehitys kasvaviin kuntiin. Elävät kylät säilyvät.</li> <li>Yhteensovittaminen: yhteistyön reunaehdot tulee olla kaikille samat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maakuntakaavassa roolina on tulkita, minkälainen rakenne edistää hyvää elinympäristöä.</li> <li>Kysyä kunnilta, miten hyvän elinympäristön ja kestävän kehityksen eri puolet</li> <li>Sosiaalisesti kestävän kehityksen turvaajana toimiminen</li> <li>(Saamaaja/esimerkeillä markkinoija – Onko rooli mahdollisesti laajempi kuin maakuntakaavan toteuttamisen edistäminen?)</li> </ul>
Maakunta 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kasvun hallinta</li> <li>Ilmastonmuutoksen ja kaupungistumisen trendien tunnistaminen ja huomioon ottaminen.</li> <li>Elinympäristön ja ympäristön laadun turvaaminen.</li> <li>Ekosysteempalveluiden tarjonnan parantaminen ja luonnonvarojen kestävä käyttö.</li> <li>Kestävän liikkumisen tukeminen</li> <li>Palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuuden parantaminen.</li> <li>Tiivistäminen, täydentäminen ja eheyttäminen.</li> <li>Yhdyskuntarakenteen resilienssi ja monipuolisuus</li> <li>Keskustojen elinvoiman tukeminen.</li> <li>Moninaistuvien elämäntapojen ja arvojen huomiointi suunnittelussa</li> <li>Kuntayhteistyön toteuttaminen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suunnittelija</li> <li>Osallistaja</li> <li>Selvitysten laatija</li> <li>Yhteistyökumppani</li> <li>(Neuvottelija)</li> </ul>
Kunta (maakunnassa 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kuntarakenteen ja kaupunkiseutujen esille nostaminen.</li> <li>Yhdyskuntarakenteen kestävä ja taloudellinen kehitys</li> <li>Täydennysrakentaminen ja yhdyskuntarakenteen tiivistyminen</li> <li>Investointi- ja käyttökustannusten hillintä</li> <li>Kestävien kulkumuotojen käyttösuuden kasvu</li> <li>Riittävä asuntotuotanto ja sen turvaaminen</li> <li>Tasapainoinen asuntopolitiikka + kohtuuhintaisten asuntojen turvaaminen</li> <li>MAL-yhteensovittaminen + palvelut</li> <li>Luonto- ja kulttuuriarvojen turvaaminen/säilyminen</li> <li>Ympäristön laatutavoitteet (kaupunkikaava, viherrakenne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Päätöksentekijä</li> <li>Sitoutuja</li> <li>Neuvottelija</li> </ul>

Toisen ryhmätyöhön osallistuneen maakunnan hyvään elinympäristöön ja kestävyysliittävissä tavoitteenasettelussa aiheet hajautuivat laajalle. Keskiössä oli kuitenkin tasapainottelu kasvun ja sen kestävyysväälillä. Asukasnäkökulmaa heijasteli tavoite tunnistaa moninaistuvia elämäntapoja ja arvoja sekä ottaa näitä huomioon suunnittelussa. Maakunnan sisäisiin eroihin vastaaminen ei noussut toisen maakunnan tavoitteenasettelussa esille samoin kuin ensimmäisessä, vaan tavoitteet tuotiin esille yleisluonteisina, maakunnan eri osia erittelemättä. Tavoitteesta johdettiin keskustelussa viisi roolia, jotka olivat varsinkin luonteisia ensimmäisen maakunnan tunnistamiin rooleihin nähden. Vaikka myös ensimmäisessä maakunnassa maakuntakaava tunnistettiin keskeiseksi tavoitteen toteuttamisen välineeksi, sitä jäsennettiin lakisäateisistä tehtäväkokonaisuudesta edelleen. Toisen maakunnan tunnistamat suunnittelijan, osallistajan ja selvitysten laatijan roolit nousivat selkeämmin maakunnan tehtävistä. Sen sijaan yhteistyökumppanin ja keskustelussa spekuloidun neuvottelijan roolit voidaan nähdä kuntakaavoituksen edistämistehtävän tulkintana. Yhteistyökumppanin ja neuvottelijan roolien välillä voidaan kuitenkin nähdä merkittävä ero: yhteistyössä toimijoiden päämäärät eivät lähtökohtaisesti ole määritetty, kun taas neuvottelussa osapuolten vuorovaikutus perustuu toimijoiden omien päämäärien saavuttamiseen neuvottelun avulla.



Edellä havainnollistettu tilanne, jossa toimijoiden väliset tulkinnat rooleista erosivat, toistui myös muissa ryhmätyön ryhmissä, vaikkakaan ei niin selkeästi, kuin edellä kuvatussa ryhmässä. Näissä ryhmissä tavoitteenasettelua lähestyttiin seuraavista suunnitteluhaasteista: ilmastonmuutoksen sopeutuminen ja hillintä, kaupan suunnittelu, kaupunkiseudun suunnittelu, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä rantarakentaminen.

Ryhmätöiden keskeiset tulokset eli toimijoiden näkemykset roolien tulkinnoista erilaisten suunnitteluhaasteiden tapauksessa on havainnollistettu taulukkoon 3. Tuloksista voidaan havaita, että kuntien roolia ryhmätöissä tulkittiin hyvin yhdenmukaisesti. Kuntien rooli suhteessa suunnitteluhaastetta vastaavaan tavoitteeseen nähtiin pääasiassa päätöksentekijänä sekä lopputuloksen ratkaisijana. On kuitenkin huomattava, että kunta toimii myös maakuntauudistuksen jälkeen suunnittelijana ja sitä koskee suunnittelijana kaikki ryhmätyössä käsitellyt suunnitteluhaasteet. Kuntien rooliin ei lakiesitysluonnoksessa esitetä muutoksia. Ilmastonmuutoksen sopeutumisessa ja hillitsemisessä kunta on myös toimija, joka tekee varsinaiset sopeutumis- ja hillintäratkaisut. Kaupan suunnittelussa korostui kunnan etu. Kunnan rooliksi nähtiin kunnan etujen valvonta. Tämä voidaan tulkita määritteeksi kunnan roolista yhteistyössä tai päämääräksi neuvottelutilanteessa. Toimijoiden näkemysten mukaan kaupunkiseudulla korostuu kunnan rooli maapolitiikan toteuttajana ja luonnonvarojen kestävässä käytössä rakennusvalvojana ja -luvittajana. Rantarakentamisesta keskustelleessa nostettiin ryhmässä esille myös kunnan rooli valvojana. Suhteessa kunnan toimivaltaan tämä voidaan nähdä kiinnostavana huomiona.

**Taulukko 3. Muuttuvat roolit –työpajan tulokooste toimijoiden rooleista alueidenkäytön suunnittelussa erilaisissa suunnittelukysymyksissä maakuntauudistuksen jälkeen. (Oikeanpuolimmaisessa sarakkeessa selvityksenlaatijoiden erillinen kommentti työpajojen tuloksiin.)**

	Maakunta	Kunta	Kommentti (ei työpajan aineistoa)
MRL 1 § - edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväille kehitykselle	Tulkitsija suunnittelija (neuvottelija)	Päätöksentekijä ja sitoutuja	Kunnan roolin kannalta on tärkeää huomioida, että kunta toimii myös maakuntauudistuksen jälkeen suunnittelijana kaikissa suunnittelukysymyksissä.
Ilmastonmuutoksen sopeutuminen ja hillintä	Suunnittelija ja toiminnan ohjaaja Innovoja ja hanketoimija Ilmastotyön koordinoija	Päätätä Sopeutuja ja hillitsijä	
Kaupan suunnittelu	liikennejärjestelmäsuunnittelija tienpidon vastaava asiantuntija yhteensovittaja valittaja selvitysten laatija kouluttaja aluekehittäjä	Kunnan etujen valvoja	
Kaupunkiseudun suunnittelu	Suunnittelija yhteisen vastuun kantaja mahdollinen verkoston rakentaja	"maalintekijä" laadullisten tavoitteiden määrittäjä vetovoiman luoja maapolitiikan toteuttaja	
Luonnonvarojen kestävä käyttö	Suunnittelija pohjaveden hyödyntämisen edistäjä tulvariskien hallitsija luonnonsuojelun asiantuntija ja edistäjä kestävän käytön turvaaja pätöksentekijä	pätöksentekijä Luvittaja rakennusvalvoja	
Rantarakentaminen	suunnittelun suunnan osoittaja aktiivinen koordinoija ja fasilitaattori Tiedon tuottaja	Suunnitteleva, tuottava ja toimeenpaneva Valvoja Toimivaltainen	



Maakunnan roolia toimijat tulkitsivat huomattavasti laaja-alaisemmin. Maakunnan roolin tulkintaa tarkasteltiin työpajassa myös suunnittelun konkretiaa havainnollistavan ryhmätyön avulla. Ryhmätyössä kullekin ryhmälle esiteltiin keksitty suunnittelutapa. Ryhmissä pohdittiin sitä, miten maakunnassa ratkottaisiin suunnittelutapausta suunnittelu- ja edistäjätehtävien toteuttamiseksi. Ryhmätöiden tuloksia on seuraavassa analysoitu siitä näkökulmasta, millaisia erilaisia roolin tulkintoja ryhmissä tehtiin maakunnan edistämistehtävän osalta.

Liikennejärjestelmäsuunnittelutapausta pohtinut ryhmä tulkitsevi maakunnan roolia edistämistehtävässä lainsäädännön tavoitteiden edistäjänä, toimijoiden yhteistyön koordinoijana sekä joukkoliikennepalveluiden tuottajana (Taulukko 4). Maakunta voisi käytännössä edistää myös elämäntapoja ja liikkumisenmalleja alueella ja luoda näin edellytyksiä ja kysyntää erilaisille liikennepalveluille. Uudenlaisen MAAS-ajattelun (Mobility as a Service) myötä maakunnan näkökulma voi tulevaisuudessa edellyttää resursseja myös infrastruktuurin kehittämiseen toimijoiden liikkua samoilla välineillä. Joukkoliikennepalveluiden, kuten sosi-aali- ja terveys- sekä koulukuljetusten, tuottaminen tarjoaa myös mahdollisuuksia laajentaa edistämistehtävän näkökulmaa.

**Taulukko 4. Muuttuvat roolit- työpajassa hahmoteltu esimerkki maakunnan edistämistehtävän toteuttamisesta liikennejärjestelmäsuunnittelutapauksessa.**

Mitä maakunnissa edistetään?	Liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita
Miksi maakunta edistää?	Jotta liikennejärjestelmä olisi kokonaisuudessaan toimiva kaupungeissa ja maaseudulla.
Miten maakunnissa edistetään?	Koordinoi yhteistyötä: perustaa liikennejärjestelmäsuunnittelu-työryhmän ja valitsee eri tahot mukaan Koordinoi julkisrahoituksen ja markkinavetoisen joukkoliikenteen yhdistämistä Käyttöasteiden seuranta, sote-kuljetukset, kunnan liikennejärjestelmän ja maakunnan liikennejärjestelmän integrointi
Mahdollisuudet	Valtakunnalliset ja maakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet Käyttöliittymä joukkoliikenteen palveluihin Maakunta on liikennepuolella myös toteuttaja Sote & koulukuljetusten & muun joukkoliikenteen yhdistäminen
Riskit	Jos valtio ei ylläpidä tieverkkoa, tienpito maakunnissa vaikeutuu tai käy mahdottomaksi. Joukkoliikennemarkkinoiden keskittyminen

Toinen ryhmä pohti maakunnan edistäjän roolia matkailukeskuksen tapauksessa (Taulukko 5.). Tilanteessa, jossa matkailukeskukselle olisi maakuntakaavassa jo kohdamerkintä, maakunnan rooliksi edistämässä jäisi ryhmätyössä tehdyn tulokinnan mukaan kuntien toiminnan mahdollistaminen, tiedon ja ymmärryksen välittyminen suunnittelun ja reunaehdoista ja vaikutuksista sekä oikeaan suunnitteluprosessiin johdattaminen. Maakunnan edistämisen motiiviksi tapauksessa tunnistettiin yleisen edun näkökulma, joka heijastuu myös edistämisrooliin. Kuntien toimien mahdollistaminen tarkoittaisi käytännössä reunaehtojen selkeää esille-tuomista, jotta kunnan suunnittelua voidaan auttaa, tukea ja edistää urille, jotka ovat tukevat lainmukaista suunnittelua. Hanketyyppisen tapausesimerkin yhteydessä pohdittiin lisäksi sitä, tekeekö maakunta käytännössä kuntien alueidenkäytön edistämistä suunnittelutapauksittain vai ainoastaan yleisesti sekä onko maakunta näkyvillä edistäjän roolissa hankkeissa myös silloin, kun ne eivät ole maakunnallisesti merkittäviä. Ratkaisuksi nähtiin edistämisroolin hahmottaminen toisaalta yleisenä ja toisaalta suunnittelutapauskohtaisena. Muun muassa vaikutustenarvioinnissa sekä neuvotteluissa maakunnan ja kunnan välillä maakunta voisi tarkastella yksittäistä tapaustakin edistäjän roolista.

**Taulukko 5. Muuttuvat roolit- työpajassa hahmoteltu esimerkki maakunnan edistämistehtävän toteuttamisesta matkailukeskuksen tapauksessa.**

Mitä maakunnissa edistetään?	Tiedon ja ymmärryksen välittymistä oikeaa prosessia (tapaus- ja kaavakohtaisesti sekä yleisesti)
Miksi maakunta edistää?	Yleisen edun näkökulman turvaamiseksi
Miten maakunnissa edistetään?	Yleinen: koulutus, informaatio-ohjaus, yhdyskuntarakenteen kannalta katsomista Tapauskohainen edistäminen: vaikutukset sekä yhteistyö Liikenneviraston kanssa Neuvottelu kunnan ja maakunnan ja toimijoiden välillä selvitysyhteistyö
Mahdollisuudet	Mahdollisuus rakentaa selvitys- tai tietopankki Resurssien järkevämpi käyttö (saatavuus ja laatu)
Riskit	Lobbaus: Hanketoimija vaikuttaa kunnan päättäjien kautta (ks. resurssien järkevämpi käyttö) Miten saada kaikki kunnat mukaan?

Ryhmätyökeskusteluissa nähtiin, että taantuvan kehityksen hillitsemiseksi edistämistehtävää voidaan ajatella laaja-alaisesti (Taulukko 6.). Maakunta voi toteuttaa kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävää asiantuntijana, kumppanina ja edunvalvojana valtioon päin sekä hyödyntää edistämisessä myös erilaista hankerahoitusta. Tämän tulkinnan mukaan maakunnan keskeinen rooli on toimia aktiivisena aluekehittäjänä ja luoda maakuntaan yhteishenkeä ja tahtotilaa. Taantuvan kehityksen hillitsemiseen vaikutetaan myös maakunnan omilla suunnittelun työkaluilla, kuten maakuntaohjelmalla sekä -kaavalla. Suunnittelija- ja edistäjäroolien välillä ei nähty ryhmässä suurempia ongelmia tai ristiriitoja.

**Taulukko 6. Muuttuvat roolit- työpajassa hahmoteltu esimerkki maakunnan edistämistehtävän toteuttamisesta taantuvan kehityksen hillitsemisessä.**

Mitä maakunnissa edistetään?	Taantuvan kehityksen hillitsemistä
Miksi maakunta edistää?	Maakunnan kokonaisnäkökulman ja taistelutahdon ylläpitämiseksi Luottamus-henkilöpuolen tahtotilaan vaikuttamiseksi
Miten maakunnissa edistetään?	asiantuntija-apu kunnalle ohjataan rahoitusta hankkeisiin, joilla taantuvaa kehitystä voidaan vähentää (EAKR, TOTSU) vertaistuki ja kumppanuus sekä kokoontutsuminen edunvalvonta valtioon päin, erit. Luova-suhde kuntakeskustelu useammin kuin kerran valtuustokaudessa
Mahdollisuudet	täydempi kokonaisuus kun sote-tehtäviä ei enää ole kunnilla, kunnissa resursseja voisi mahdollisesti vapautua kehittämiseen.
Riskit	Resurssit: taantuville alueilla SOTE-kulut yleensä nousevat Rahoituksen puute estää aktiivisen kehittämisen: tehdään vain välttämätön maakunnan henkilöstö ylikuormittuu Valitusten määrä voi lisääntyä

Kaupan hankkeen tapauksessa maakunnan edistämistehtävän roolin nähtiin keskittyvän investointimahdollisuuksien luomiseen sekä reunaehtojen esilletuomiseen (Taulukko 7.). Maakunnan roolina nähtiin toimia toisaalta mahdollisuuksien rakentajana investoinneille sekä toisaalta asiantuntijana ja puolueettomana tiedontuottajana sekä toimijoiden yhteistyön koordinoijana. Ryhmätyössä tehdyn tulkinnan mukaan maakunta voisi toimia myös maakunnan markkinoijana suhteessa elinkeinoelämään sekä edistää ennakkoimalla. Reunaehto- jen tunnistaminen ja suunnittelun tukeminen reunaehto- jen esilletuotajana on kuitenkin tärkeä, jotta hankkeet kunnassa toteutuvat lainmukaisina. Myöskään tässä ryhmässä maakunnan suunnittelun ja edistämisen välillä ei nähty ristiriitaa.

**Taulukko 7. Muuttuvat roolit -työpajassa hahmoteltu esimerkki maakunnan edistämistehtävän toteuttamisesta kaupan hankkeen suunnittelun yhteydessä**

Mitä maakunnissa edistetään?	Reunaehtojen esilletuominen ja investointi-mahdollisuuksien luominen
Miksi maakunta edistää?	Kestävä elinvoiman turvaamiseksi
Miten maakunnissa edistetään?	Luo investointimahdollisuuksia Toimii asiantuntijaroolissa Tuo esille reunaehdot Tuottaa puolueetonta tietoa Kutsuu eri intressitahot koolle Toimii yhteistyön rakentajana Alueiden kehittäjän rooli Kokonaisuuden ohjaus ja koordinointi
Mahdollisuudet	Maakunnan rooli oman maakunnan markkinoijana Maakuntien rooli ennakoijana, edistäjänä Maakunnan on tärkeää tunnistaa edistämiseen kuuluvat tehtävät Maakunnalta infoa / koulutusta kunnille liittyen valtakunnallisiin asioihin
Riskit	Poliitikkojen lobbaaminen

Muuttuvat roolit –työpajan ryhmätöiden tuloksista voitiin havaita, että maakunnan roolin määrittely jäsenyksi teemoittain (Taulukko 8.). Maakunnan rooliin voidaan nähdä sisältyvän yhteistyötä, yhteensovittamista, asiantuntijuutta, sisältöä sekä suunnittelua koskevia roolin tulkintoja. Näistä yhteissovittamista koskeva teemaluokka sisälsi eniten sellaisia roolin määrittelyjä, jotka potentiaalisesti ovat ristiriidassa keskenään. Yhteensovittamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä aktiivista suhteesta tietyn tavoitteen saavuttamiseen. Asemointi voi käytännössä tarkoittaa ”sivusta seuraavaa” koordinoijaa tai kokonaisuutta aktiivisesti johtavaa vastuunkantajaa. Maakunnan yhteensovittajan roolin määrittelystä voitiinkin tunnistaa näkemysten jakautuminen sen mukaan, miten maakunnan suhde kuntiin määriteltiin: aktiivisena itsehallinnollisena vallankäyttäjänä vai sisältöasiantuntevana koordinoijana.

**Taulukko 8. Muuttuvat roolit -työpajan tuloskooste maakunnan mahdollisista uusista rooleista erilaisissa alueidenkäytön suunnittelun kysymyksissä**

	Yhteistyötä koskeva	Yhteensovittamista koskeva	Asiantuntijuutta koskeva	Sisältöä tai toteutusta koskeva	Suunnittelua koskeva
<b>MRL 1 §</b>	Neuvottelija	tulkitsija			Suunnittelija
<b>Ilmastomuutos</b>		Ilmastotyön koordinoija		Innovoija ja hanketoimija	Suunnittelija ja toiminnan ohjaaja
<b>Kauppa</b>	Intressitahojen koollekutsuja Yhteistyön rakentaja	Kokonaisuuden ohjaaja ja koordinoija yhteensovittaja reunaehtojen esilletuoja	Asiantuntija Kouluttaja Puolueettoman tiedon tuottaja	tienpidon vastaava joukkoliikennepalveluiden tuottaja Aluekehittäjä Investointimahdollisuuksien luoja	
<b>Kaupunkiseutu</b>	Mahdollinen verkoston rakentaja	Yhteisen vastuun kantaja			Suunnittelija
<b>Luonnonvarojen kestävä käyttö</b>		päätöksentekijä	luonnonsuojelun asiantuntija ja edistäjä	pohjaveden hyödyntämisen edistäjä tulvariskien hallitsija luonnonsuojelun asiantuntija ja edistäjä kestävän käytön turvaaja	
<b>Rantarakentaminen</b>		Suunnittelun suunnan osoittaja aktiivinen koordinoija ja fasilitaattori	tiedon tuottaja		

## 4.2. Neljä skenaariota maakunnan roolista suhteessa kuntiin

Muuttuvat roolit –työpajan tulosten ja roolien tulkinnan laadullisesta luonteesta saadun ymmärryksen perusteella laadittiin maakunnan erilaisia, alueidenkäytön suunnittelua koskevia rooleja skenarioiva nelikenttä (Taulukko 9.). Roolien ei lähtökohtaisesti oletettu sellaisenaan edustavan maakuntien todellisuutta. Sen sijaan niiden nähtiin havainnollistavan sitä käytännöllistä toimintakulttuurista avaruutta, johon roolien tulkinnan voitiin aineiston perusteella ennakoita asettuvan. Roolien toivottavuutta ja todennäköisyyttä sekä ennakoitavia vaikutuksia selvitettiin erillisessä kvantitatiivisessa kyselyssä.

Skenaarioiden nelikenttä muodostuu kahdelle akselille, joista toinen kuvaa maakunnan yhteistyön luonnetta suhteessa kuntiin ja erityisesti sitä, nähdäänkö maakunnalla olevan yhteistyössä omaa päämäärää, josta tämä neuvottelee, vai toimiiko tämä ensisijaisesti muiden toimijoiden tavoitteenasettelun ehdoilla yhteistyössä. Nelikentän toinen akseli kuvaa maakunnalle tulevaa tehtävää kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistäjänä sekä edistämistehtävän painopisteen ääripäitä. Aineistossa nousi esille pohdinta siitä, mitä tavoitteita maakunta tulee edistämään: ELY-keskusten tapaan säädösten yhdenmukaista tulkintaa ja pitkän aikavälin tavoitteita vai maakunnalle mahdollista alueellista etua ja/tai lyhyemmän aikavälin tavoitteita.

**Taulukko 9. Neljä skenaariota maakunnan uusista rooleista suhteessa kuntiin (laadittu Muuttuvat roolit työpajan tulosten pohjalta).**

	Yhteistyö kuntien kanssa korostuu	Maakunnan edun valvonta suhteessa kuntiin korostuu
Edistämistehtävässä korostuvat Säädösten yhdenmukainen tulkinta Pitkän aikavälin tavoitteet	A. Maakunta on tulkitsija ja koordinoija	B. Maakunta on neuvottelija
Edistämistehtävässä korostuvat Maakunnan omat tavoitteet Lyhyen aikavälin tavoitteet	C. Maakunta on kuntien toimien mahdollistaja	D. Maakunta on vahva johtaja

Nelikentässä esitetyt neljä roolia havainnollistavat näin ollen eri tavoin todennäköisinä ja toivottavina pidettäviä skenarioita siitä, miten maakunnan roolia alueidenkäytön suunnittelussa voidaan tulevissa maakunnissa käytännössä tulkita.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin neljää erilaista roolia: A) tulkitsijaa ja koordinoijaa, B) neuvottelijaa, C) maakunta on kuntien toimien mahdollistaja sekä D) maakunta on vahva johtaja.

### A. Maakunta on tulkitsija ja koordinoija

- Maakunta korostaa edistämistehtävässä valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ja säädösten yhdenmukaista tulkintaa
  - Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua pitämällä tiiviisti yhteyttä alueensa kuntiin ja antamalla näille aktiivisesti asiantuntija-apua valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyen sekä oikeudellista apua kaavoituksen menettely- ja sisältövaatimuksista.
- Maakunta toimii kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä kuntien välisen yhteistyön aktiivisena koordinoijana.

#### **B. Maakunta on neuvottelija**

- Maakunnat ja kunnat ovat tasaveroisia toimijoita ja neuvottelukumppaneita alueidenkäytön suunnittelussa.
- Maakunta laatii omat alueidenkäytön tavoitteet tulkitsemalla valtakunnallisia tavoitteita ja alueen tarpeita
  - Maakunta laatii omat maakunnalliset alueidenkäytön tavoitteensa, joita se hyödyntää kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämisessä

#### **C. Maakunta on kuntien toimien mahdollistaja**

- Maakunta painottaa elinkeinoelämän toimintaedellytysten mahdollistamista kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä.
- Maakunta tuottaa ja jalostaa tietoa kuntakaavoituksen tarpeisiin.
  - Maakunta edistää kuntakaavoitusta tuottamalla selvityksiä ja muuta tietoa sekä jakamalla ja jalostamalla sitä kuntien tarpeisiin.

#### **D. Maakunta on vahva johtaja**

- Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua keskittyen ensisijaisesti asioihin, jotka tukevat maakuntastrategian toteuttamista.
  - Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua keskittyen asioihin, jotka tukevat maakuntastrategian toteuttamista.
- Maakunta käyttää aktiivisesti valitusoikeuttaan maakuntakaavan toteutumisen valvomiseksi.
  - Maakunta pyrkii valvomaan maakunnan edun ja maakuntakaavan toteutusta kuntakaavoituksessa ja valittaa tarvittaessa kuntakaavoista.

### **4.3. Roolien toivottavuus ja todennäköisyys**

Roolien realistisuutta ja toteutumisen todennäköisyyttä selvitettiin AAMU-kyselyllä. Kyselyssä vastaajille esitettiin väittämiä, jotka oli laadittu kuvaamaan maakunnan mahdollista roolia skenaarioavaruudessa. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan esitettyjen väittämien<sup>3</sup> toivottavuutta ja todennäköisyyttä asteikolla 1-5, jossa 1 merkitsi vähiten ja 5 eniten toivottua tai todennäköistä. Väittämät on esitetty liitteessä 2.

Keskiarvot vastaajien esittämistä arvioista väittämien toivottavuudesta ja todennäköisyydestä on esitetty kaaviossa 6.-13.. Arviot on esitetty sekä vastaajien taustaorganisaation perusteella eriteltyinä että vastaajan työskentelymaakunnan mukaan eriteltyinä<sup>4</sup>. Kyselyn tuloksissa kautta linjan on kiinnostavaa se, miten vastausten yhteenlasketut keskiarvot eri vastaajaryhmissä ovat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta yli 3 ja yli puolessa yli 4 huolimatta

<sup>3</sup> Kutakin väittämää vastaa kaavioissa merkinnät "V" sekä väittämän järjestysnumero.

<sup>4</sup> Vastaajilla oli mahdollisuus merkitä tarvittaessa useampi maakunta työskentelymaakunnakseen, minkä vuoksi vastausten kokonaismäärä tuloskoosteissa, joissa vastaukset on eritelty vastaajan työskentelymaakunnan mukaan, on suurempi kuin vastaajien edustaman organisaation mukaan eriteltyissä tuloskoosteissa.

siitä, että vastausten joukossa esiintyy hajontaa. Tarkasteltaessa vastauksia suhteessa eri taustamuuttujiin havaittiin, että maakunnan suunnitteluun osallistuneet pitivät väittämiä jos-sain määrin toivottavampina ja todennäköisimpinä kuin vähemmän maakunnan suunnitte-luun osallistuneet vastaajat. Vastausten sisäistä hajontaa voidaan siis osin selittää erilaisilla mahdollisuuksilla osallistua maakunnan suunnitteluun. Kyselyn tulosten perusteella voitiin lisäksi havaita, että kuntia edustaneet vastaajat arvioivat väittämien toivottavuutta ja toden-näköisyyttä kautta linjan negatiivisemmin kuin muut vastaajat. Kuntavastaajien määrä oli kuitenkin melko pieni (N=18, 16 % vastaajista), joten näiden vastauksia tulee tulkita varauk-sella. Väittämien toivottavuutta kuvaavat jakaumat osoittavat, että skenaroidut tulevaisuu-den roolit nähtiin yleisesti ottaen positiivisessa valossa.

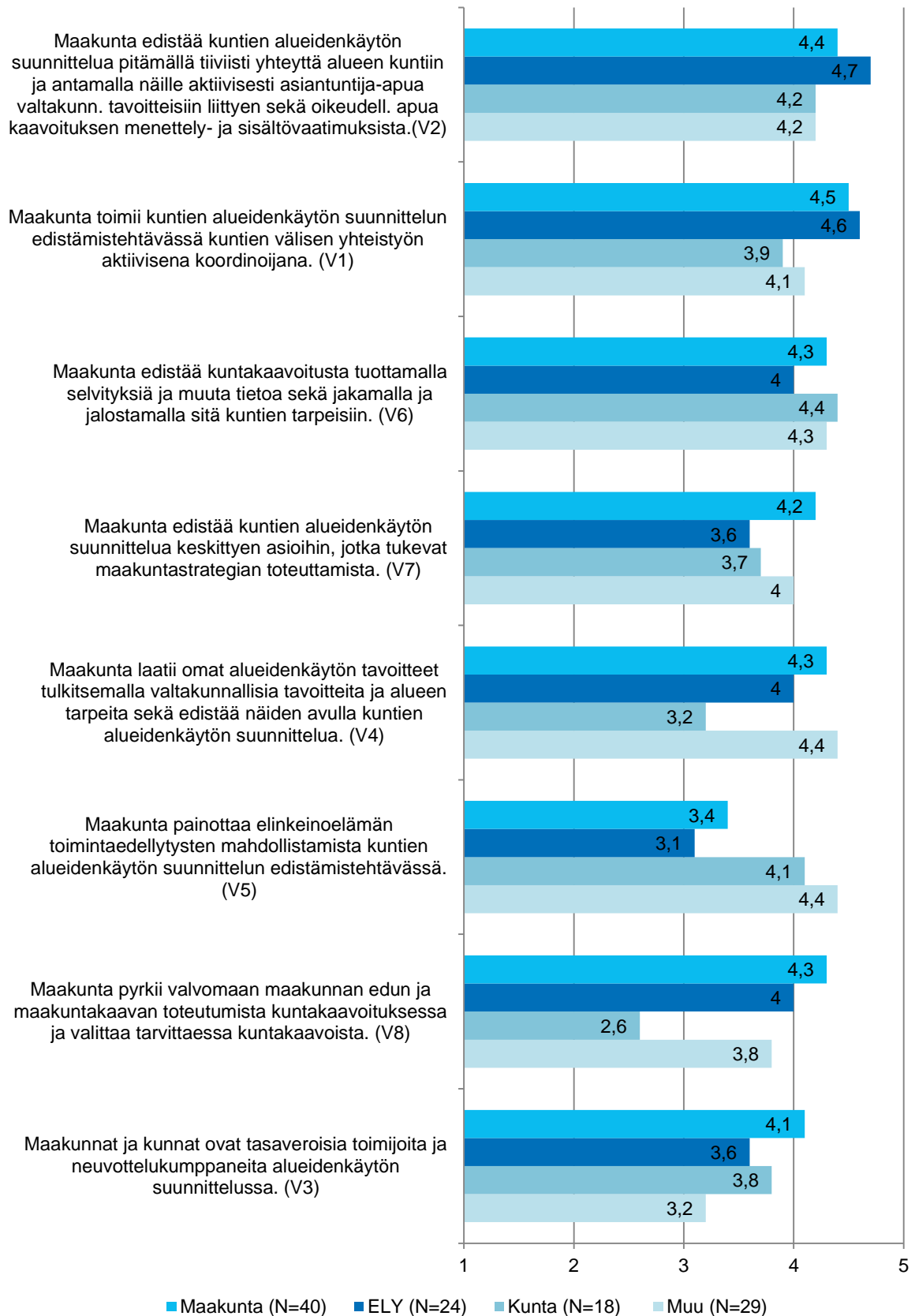
### Roolien arvioitu toivottavuus

Vastaajien esittämät arviot eri rooleja kuvaavien väittämien toivottavuudesta on esitetty vas-taajien edustaman organisaation mukaan eriteltyinä kaavioissa 6. ja 7.. Kyselyn tuloksissa toivottavuudesta huomionarvoista oli, että kaikkein toivottavimpana roolina tuleville maa-kunnille alueidenkäytön suunnittelussa kaikkien vastaajien keskuudessa pidettiin kuntien välisen yhteistyön koordinoijan sekä asiantuntija-avun antajan rooleja (väittämät 1 ja 2).

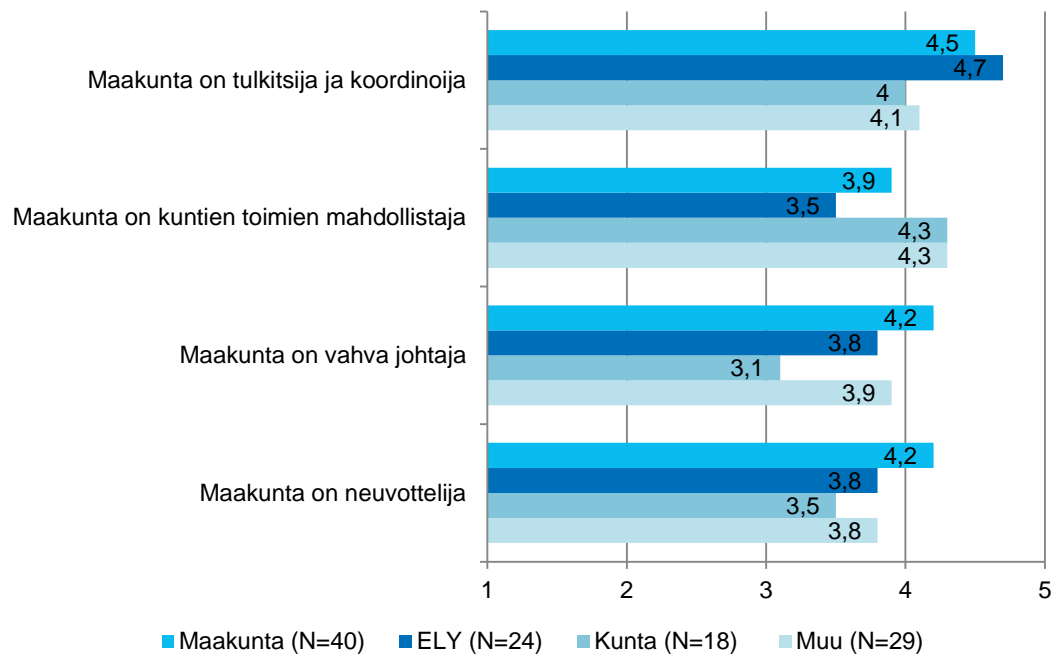
Vastausten jakaumat eri vastaajaryhmissä olivat huomattavan yhdenmukaiset lukuun otta-matta kuntavastaajia, jotka kuitenkin pitivät molempia väittämiä enemmän toivottavina kuin ei-toivottavina (vastausten keskiarvo yli 3). ELY-keskuksia edustaneet vastaajat pitivät asi-antuntija-avun antamista kunnille erityisen tärkeänä (vastausten keskiarvo 4,7). Myös maa-kunnan liittoja edustaneet vastaajat pitivät väittämien 1. ja 2. mukaisia rooleja maakunnille toivottavimpana. Kyselyyn vastanneiden viranomaisten näkemysten mukaan tulkitsijan ja yhteistyön koordinoijan rooli oli yleisesti toivotuin rooli tuleville maakunnille maakuntauudis-tuksen jälkeen. Erityisesti tätä pitivät toivottavana asukasmäärältään suurista maakunnista tulevat vastaajat (Kaaviot 8. ja 9.).

Lisäksi yleisesti toivotuksi toiminnaksi tulevissa maakunnissa nähtiin kuntakaavoituksen edistäminen tietoa tuottamalla sekä jakamalla ja jalostamalla sitä kuntien tarpeisiin (Väittä-mä 6.). Väittämää 6. pidettiin hyvin toivottavana kaikissa vastaajaryhmissä. Myös hajonta vastausten sisällä oli melko pientä. Analyysissä arvioitiin, että väittämä 6. ei toiminut ”Kunti-en toimien mahdollistaja” rooliskenaarion selittäjänä poikkeavan toivottavuutensa takia, minkä vuoksi sitä tarkasteltiin myöhemmässä analyysissä myös erikseen.

Epätoivottavimman roolin osalta vastausten jakaumat eri vastaajaryhmissä hajautuivat. On kuitenkin huomattava, että vastausten keskiarvot eri vastaajaryhmissä olivat pääosin enemmän kuin 3. Selkeän epätoivottu oli ainoastaan yksi väittämistä ja sekin vain kuntavas-taajien näkemysten mukaan. Kuntavastaajien vastausten keskiarvo koskien maakunnan roolia maakuntakaavoituksen vahvana valvojana oli alle 3. Maakunnan liitot ja ELY-keskukset pitivät väittämää toivottavana. Eroja syntyi myös vastauksissa koskien maakun-nan omia alueidenkäyttötavoitteita.

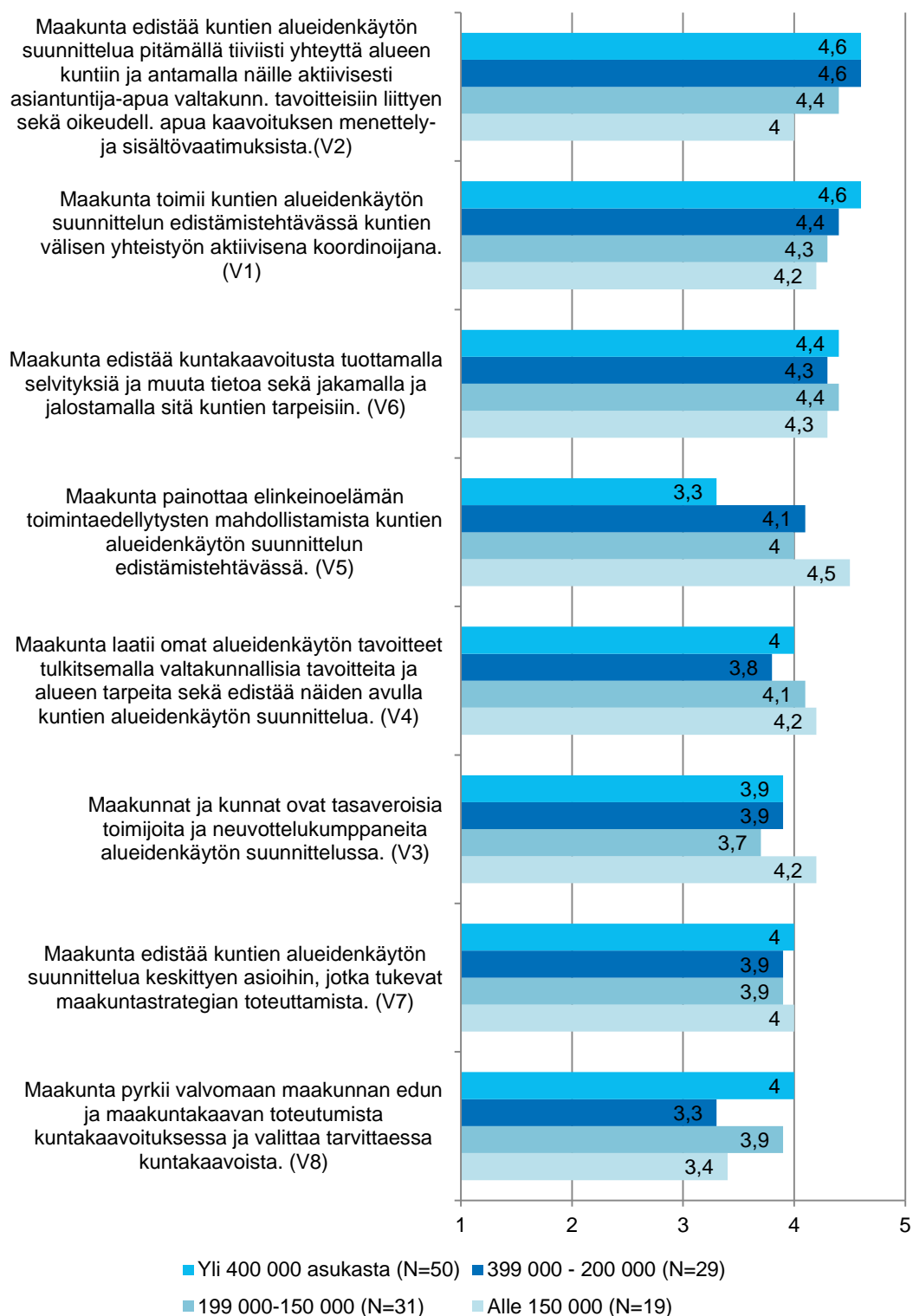


**Kaavio 6. Arviot rooleja koskevien väittämien toivottavuudesta vastaajan edustaman organisaation mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan toivottavaa) – 5 (erittäin toivottavaa).**

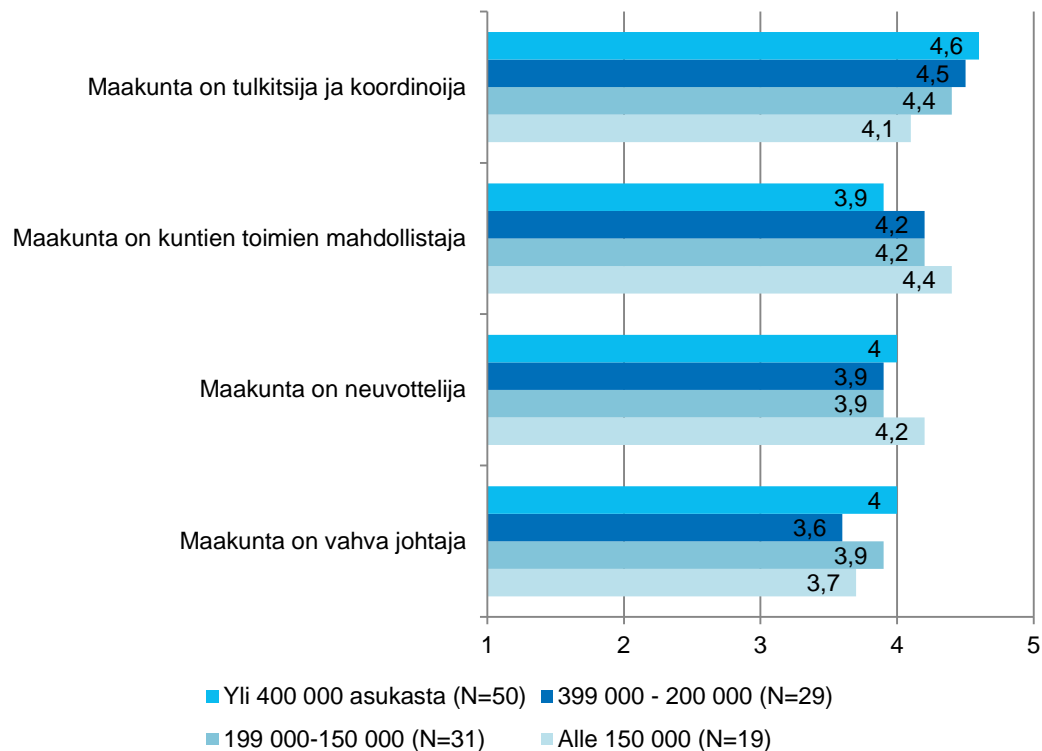


**Kaavio 7. Arviot roolien toivottavuudesta vastaajan edustaman organisaation mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan toivottavaa) – 5 (erittäin toivottavaa)**





**Kaavio 8. Arviot rooleja koskevien väittämien toivottavuudesta vastaajan työskentelymaakunnan asukasluvun mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan toivottavaa) – 5 (erittäin toivottavaa)**



**Kaavio 9. Arviot roolien toivottavuudesta vastaajan työskentelymaakunnan asukasluvun mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan toivottavaa) – 5 (erittäin toivottavaa).**

Yli kolmen keskiarvo suurimmassa osassa vastauksissa osoittaa kuitenkin, ettei rooleista yhtäkään arvioitu varsinaisesti epätoivotuksi. Määrällisesti eniten epätoivottavuutta osoittavia vastauksia kohdistui väittämiin 3. ja 5. (molemmissa 24 vastausta alle 3). Kiinnostavaa on, että hajontatarkastelussa kävi ilmi, että maakunnan liittojen näkemykset elinkeinoelämäpainotteisesta edistämistehtävästä jakautuivat lähes kahtia. Vaikuttaa siis siltä, että uusiin maakuntiin liitettävissä maakunnan liitoissa suhtaudutaan jossain määrin vaihtelevasti elinkeinoelämän etujen ajamiseen kuntakaavoitusta edistettäessä. Myös osa ELY-keskuksia edustaneista vastaajista suhtautui väittämään kriittisesti. Huomattavaa oli, että kuntavastaa- jien sekä muiden ml. valtion viranomaisten ja Metsäkeskuksen näkemysten mukaan maa- kunnan rooli elinkeinoelämän etujen painottajana nähtiin tervetulleena. Alueiden mukaan painotetussa tarkastelussa havaittiin, että elinkeinoelämäpainotus nähtiin kaikkien toivo- tuimpana vaihtoehtona sellaisten vastaajien joukossa, joiden toimipaikka sijaitsi asukasmää- rältään pienessä maakunnassa (Kaavio 8. ja 9.). Asukasmäärältään isoissa maakunnissa tähän suhtauduttiin kriittisemmin. Maakunnan liittojen ja ELY-keskusten edustajien vastauk- set rooleja koskien olivat yhdensuuntaisia sillä erotuksella, että maakunnan liittojen edusta- jat suhtautuivat ELY-keskuksen edustajia myönteisemmin neuvottelijan, kuntien toimien mahdollistajan ja vahvan johtajan rooleihin.

Toivottavuutta koskevien vastausten perusteella voidaankin todeta, että näkemysten erot tulevien maakuntien vähiten toivotuimmista rooleista alueidenkäytön suunnittelussa voivat ennakoida alttiutta ristiriidoille kuntien ja maakuntien välille, mikäli maakunnassa alueiden- käytön suunnittelun rooli tulkittaisiin neuvottelijaksi tai vahvaksi johtajaksi. Kuntaedustajien vähäisen vastaajamäärän vuoksi johtopäätökseen tulee kuitenkin suhtautua jossain määrin varauksella. Maakunnan roolin tulkinta kuntien toimien mahdollistajaksi voi luoda jännitteitä

maakuntien sisällä tai aiheuttaa eroja maakuntien välillä, sillä maakuntiin siirtyvät viranomaiset suhtautuvat rooliin vaihtelevasti.

### Roolien arvioitu todennäköisyys

Vastaajilta kysyttiin myös arvioita väittämien arvioiduista todennäköisyyksistä (Kaaviot 10.–13.). Todennäköisyydellä pyrittiin hahmottamaan vastaajien käsityksiä siitä, millaiset mahdollisuuksia väittämän toteutumiselle vastaajat näkivät uudistuksessa, joka on vielä monilta osin avoin. Kysymyksellä katsottiin mahdolliseksi saada tietoa luottamuksesta uudistusta koskevaan päätöksentekoon ja viime käden tulkintaan maakunnan alueidenkäytön suunnittelun roolista.

Vastauksissa koskien väittämien todennäköisyyttä tuli esille eroja eri tavoin kuin toivottavuutta koskevissa väittämissä. Toisin kuin toivottavuutta koskevissa väittämissä, joiden keskiarvot ja mediaanit olivat asteikolla 1-5 yleisesti melko korkeita, todennäköisyyttä koskevat arviot olivat hieman lähempänä keskimääristä. Näin ollen arviot olivat toivottavuutta koskevia arvioita maltillisempia sekä paikoin negatiivisempia. Vastausten keskiarvojen ja mediaanien sijoittuminen lähelle keskimääristä voi heijastella myös yleistä epätietoisuutta siitä, millainen tulevaisuus maakunnilla on edessään. Toisaalta tulosten voidaan tulkita vahvistavan ennako-oletusta siitä, että lopullisia päätöksiä koskien maakuntauudistuksen toteuttamista suhtaudutaan varauksella. Huomattavaa on myös, että kuntien edustajien (N=18) vastaukset olivat kautta linjan negatiivisempia kuin muiden vastaajien. Vastaavasti sellaiset vastaajat, jotka katsoivat osallistuneensa vähän tai ei lainkaan maakuntauudistuksen valmisteluun arvioivat todennäköisyyksiä negatiivisemmin kuin maakuntauudistuksen valmisteluun osallistuneet vastaajat.

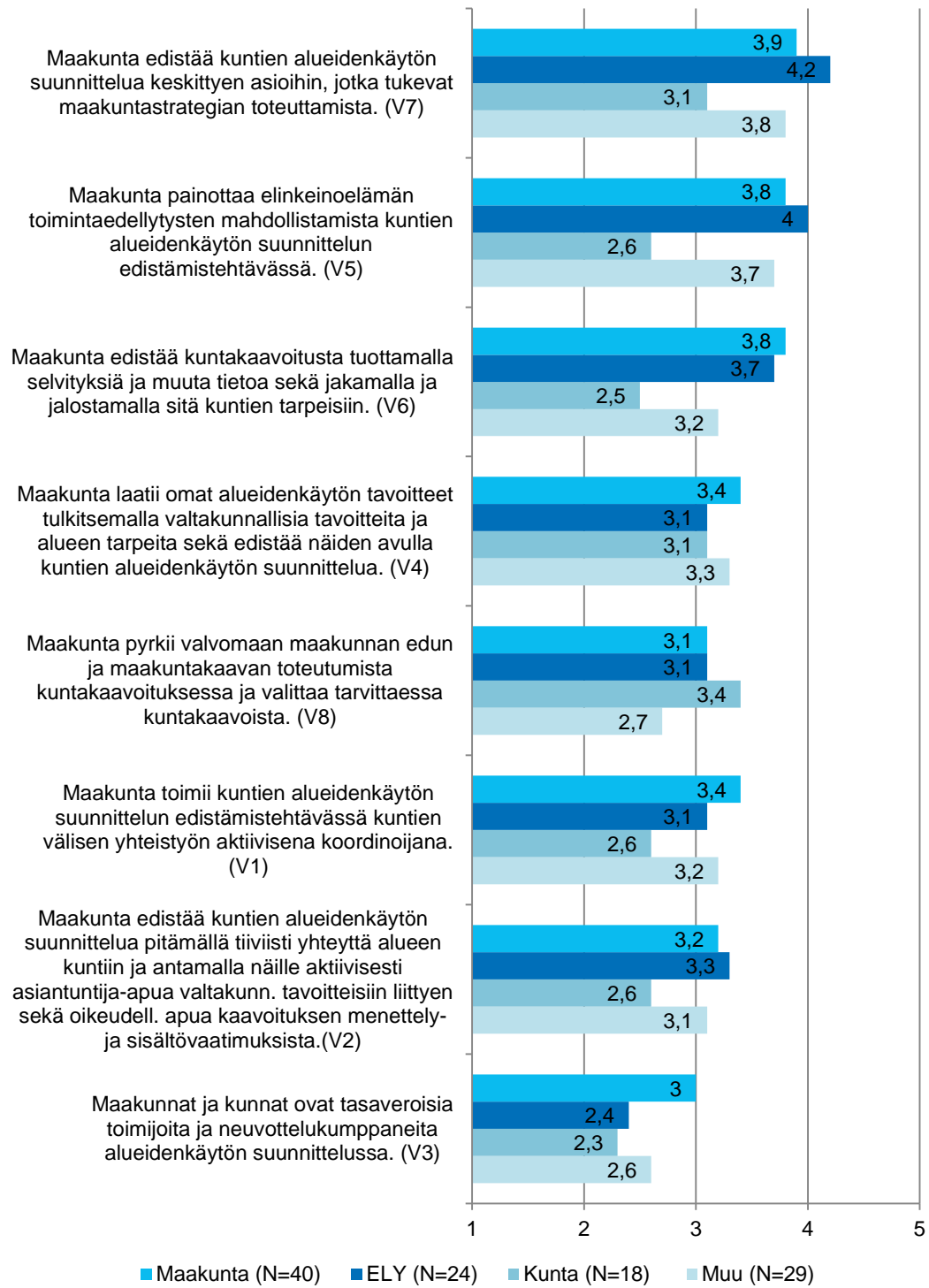
Todennäköisimpänä maakunnan tulevaa roolia kuvaavista väittämistä vastaajat pitivät väittämää 7., jonka mukaan tulevat maakunnat edistävät kuntien alueidenkäytön suunnittelua keskittyen asioihin, jotka ovat maakuntastrategiassa. Vastauksissa oli kuitenkin jossain määrin hajontaa vastaajan edustamasta organisaatiosta riippuen: ELY-keskusten edustajat pitivät väittämää erityisen todennäköisenä. Vastaajan edustaman maakunnan asukasmäärän mukaan eriteltyssä tarkastelussa havaittiin, että pienemmissä maakunnissa todennäköisyyttä pidettiin jossain määrin suurempana kuin isommissa maakunnissa. Vastaajan osallistuminen maakuntauudistuksen valmisteluun ei sen sijaan selittänyt hajontaa.

Selkeimmin epätodennäköisenä (kaikkien vastaajaryhmien vastausten keskiarvo alle 3) vastaajat pitivät väittämää maakunnan ja kunnan tasaveroisesta toimijuudesta ja neuvottelukumppanuudesta. Vastaukset olivat myös hyvin yhdenmukaisia asukasmäärältään erikoisten maakuntien edustajien vastauksissa. Pienten maakuntien edustajien arvioiden keskiarvo oli jopa alle 2,5. Väittämän kohdistui myös määrällisesti eniten sellaisia vastauksia (52 vastausta), joissa väittämää pidettiin epätodennäköisenä.

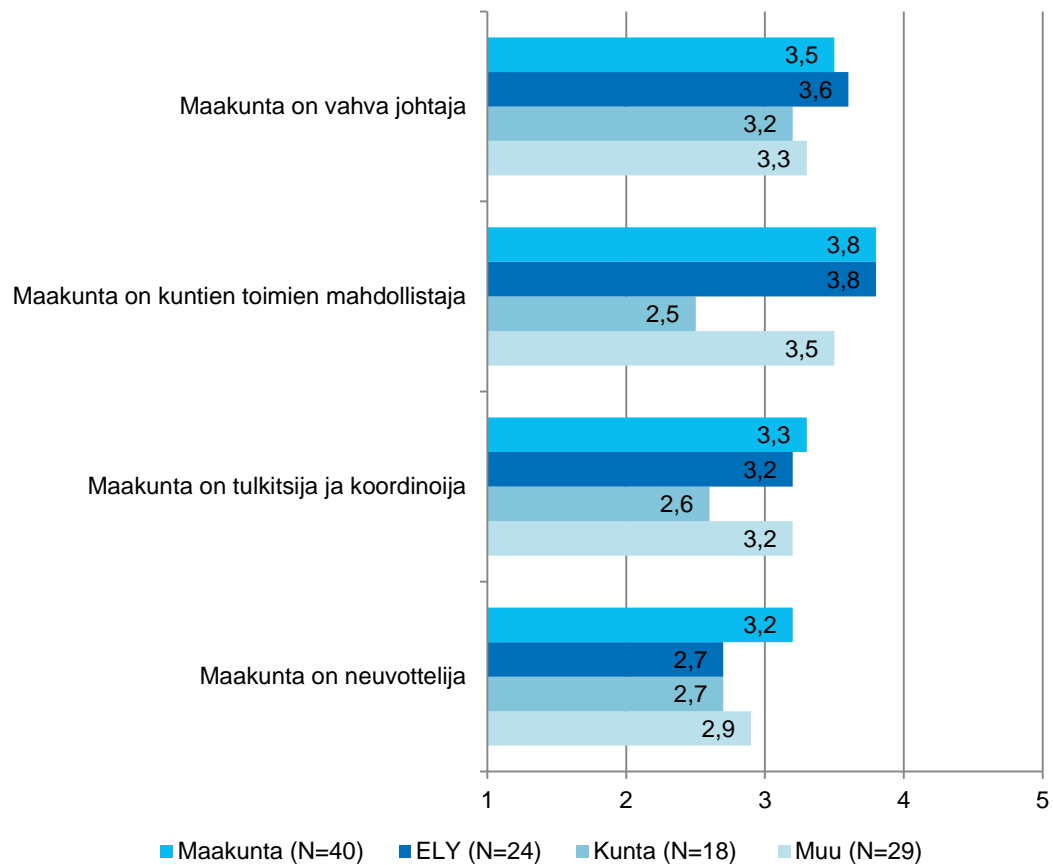
Erityisen kiinnostavaa on, että selkeästi toivotuimpana pidetty tulkitsijan ja koordinoijan rooli jakoi käsityksiä kysyttäessä sen todennäköisyyttä. Tarkemmassa analyysissä havaittiin, että erityisesti tulkitsijan ja koordinoijan roolia koskevien väittämien arviointia on pidetty vaikeana vastata (23 ja 27 vastaajaa on antanut vastauksen 3). Myös sellaisten vastaajien keskuudessa, jotka ovat osallistuneet maakuntauudistuksen valmisteluun, havaittiin epätietoisuutta todennäköisyydestä. Tämä ryhmä arvioi kuitenkin tulkitsijan ja koordinoijan roolin todennäköisemmäksi kuin muut vastaajat.

Roolien todennäköisyysarvioista voitiin havaita, että sellaisten roolien tulkintaan liittyvien elementtien, joita toimijat pitivät toivottavina, ei kuitenkaan välttämättä uskottu toteutuvan. Voidaankin tulkita, että erityisesti maakuntauudistuksen valmistelusta etäämmällä olevat kokevat jonkinasteista luottamuspulaa siihen, miten toimijoiden näkemykset alueidenkäytön suunnittelun tehtävien tulkinnasta tullaan uudistuksessa ottamaan huomioon, ja miten toivottavat roolit toteutuvat maakuntien järjestämisessä.

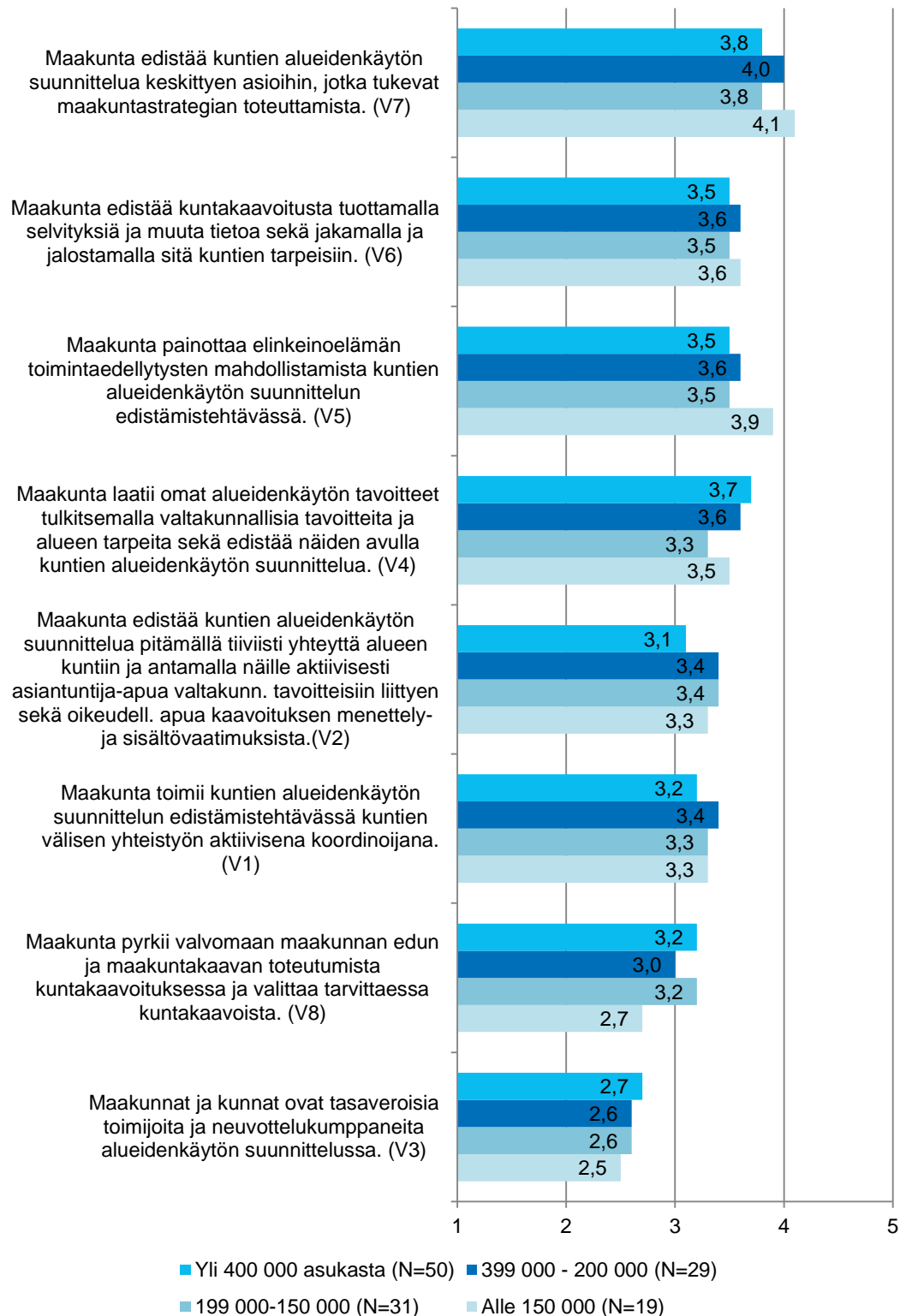
Toivottavuuden osalta esitetyt johtopäätökset roolien taustalla piilevistä mahdollisista ristiriitojen siemenistä asettuvat uuteen valoon, kun niitä tulkitaan todennäköisyysarvioita vasten. Vastaajat arvioivat yleisesti todennäköisimmiksi nimenomaan ne roolit, jotka edellä tulkittiin sisältävän näkemyseroja, jotka voivat ennakoida ristiriitoja.



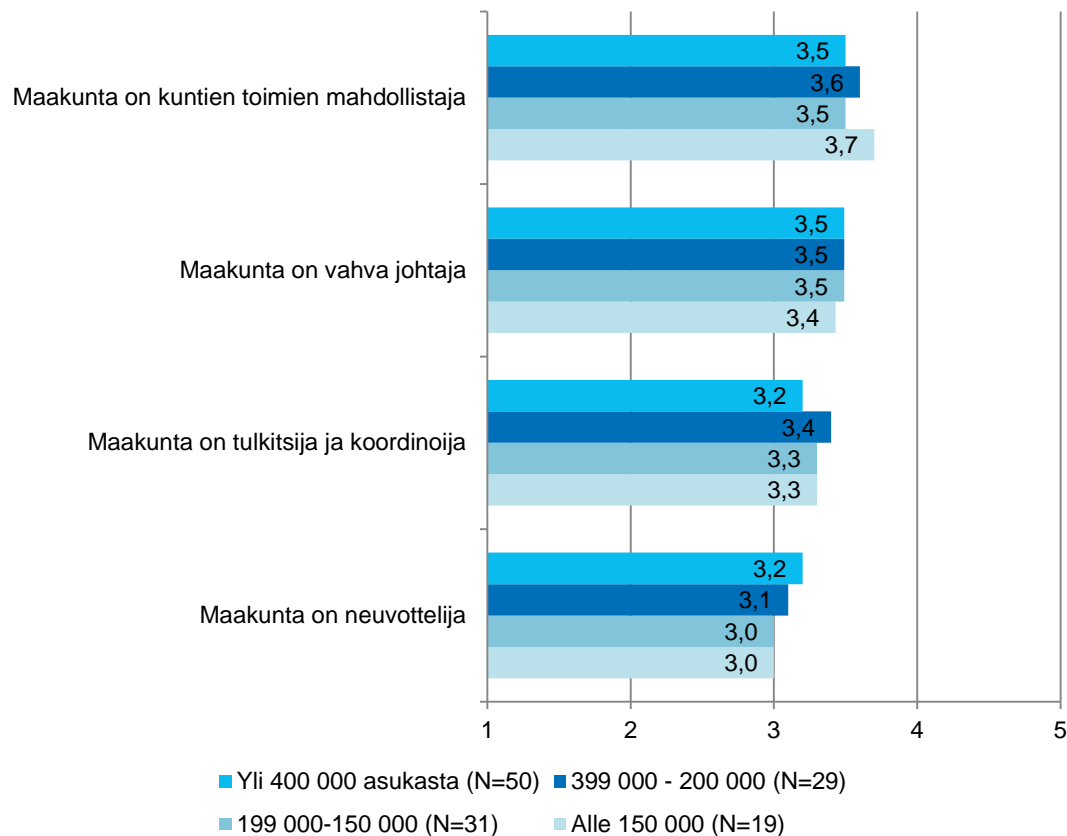
**Kaavio 10. Arviot rooleja koskevien väittämien todennäköisyydestä vastaajan organisaation mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan todennäköistä) – 5 (erittäin todennäköistä).**



**Kaavio 11. Arviot roolien todennäköisyydestä vastaajan organisaation mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan todennäköistä) – 5 (erittäin todennäköistä).**



**Kaavio 12. Arviot rooleja koskevien väittämien todennäköisyydestä vastaajan työskentelymaakunnan asukasluvun mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan todennäköistä) – 5 (erittäin todennäköistä).**



**Kaavio 13. Arviot roolien todennäköisyydestä vastaajan työskentelymaakunnan asukasluvun mukaan asteikolla 1 (ei lainkaan todennäköistä) – 5 (erittäin todennäköistä).**

#### 4.4. Täydentäviä näkökulmia rooleista

AAMU-kyselyn alustavan analyysin jälkeen niiden tuloksista ja tehdyistä tulkinnoista käytiin arvioita täydentäviä keskusteluja hankkeen neljän pilottialueen erillistyöpajoissa. Työpajoissa syvennettiin ymmärrystä maakuntien mahdollisista omista intresseistä, tehtävien järjestämisestä maakuntien sisällä sekä muiden toimijoiden rooleista kokonaisuudessa.

Keskusteluissa vahvistui käsitys siitä, että tulkitseva ja koordinoiva maakunta koettiin mielekkääksi määrittelynä tulevan maakunnan rooliksi riippumatta toimijan taustaorganisaatiosta. Myös kuntien toimien mahdollistajan rooli koettiin mielekkäänä määrittelynä roolille.

Keskustelukierroksella nostettiin esille päätöksentekijöiden valta tulevan maakunnan roolin määrittelyssä. Roolin määrittelyyn ja toteutumiseen liittyy epävarmuuksia, jotka saavat vahvistuksensa toisaalta maakunnan sisäisen järjestäytymisen ja toisaalta maakunnan strategisten linjausten myötä. Muun muassa kysymys elinkeinopoliittisen näkökulman korostumisesta maakunnissa on toistaiseksi avoin. Vastuunäkökulman korostaminen nähtiin tärkeäksi käytäessä maakuntien sisällä keskusteluja maakunnan roolin tulkinnasta alueidenkäytön suunnittelussa.

Pilottialueiden edustajien keskusteluissa tuotiin lisäksi esille, että maakunnassa tehtävät valinnat ja alueidenkäytön suunnittelussa omaksuttava rooli vaikuttaa siihen, millaista osaamista ja asiantuntijuutta maakuntaan tulee ja sinne rekrytoidaan. Onkin mahdollista,



että järjestäytymisen alkuvaiheissa tehtävät valinnat tulevat polkuriippuvuuden tavoin vaikuttamaan maakunnan rooliin myös jatkossa.

Rahoitus ja rahoitusvirrat nähtiin tärkeäksi näkökulmaksi roolia pohdittaessa. Resurssit luovat reunaehdot maakuntien mahdollisille rooleille ja niiden määrittämiselle alueidenkäytön suunnittelussa. Yleiskatteellisen valtion rahoituksen jyvitys maakuntien sisällä on avoin, ja on mahdollista, että ratkaisut eri maakuntien sisällä tulevat vaihtelevaan. Toisaalta nähtiin tärkeäksi, että rahoituskokonaisuudessa otetaan huomioon myös mahdolliset hankerahoitukset. Hankerahoituksen ohjaaminen alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävään mahdollistaisi edistämistehtävän tulkin uudella tavalla. Toisaalta nostettiin esille näkökulma rahoittajan mahdollisesta vaikutusvallasta maakunnan roolin määrittelyssä ja siitä, vaikuttavatko rahoittajan intressit myös alueidenkäytön suunnittelun roolin määrittelyyn maakunnissa.

## Maakunnan etu

Keskustelu maakunnan neuvottelijan ja vahvan johtajan rooleista, herätti pilottialueiden työpajakierroksella vilkkaan keskustelun tulevan maakunnan omasta edusta ja siitä, voisivatko itsehallinnollisen maakunnan ajamat edut johtaa ristiriitaan kuntien etujen kanssa ja aiheuttaa tilanteita, joissa maakunnan ja kunnan tulisi aktiivisesti etukäteen neuvotella tai maakunnan jälkikäteen valvoa omaa etuaan esimerkiksi valittamalla kuntakaavoista.

Keskustelussa maakunnan edusta korostui ymmärrys maakunnasta ylikunnallisten etujen ajajana. Yleisesti ennakoitiin, että maakunnalle ei syntyisi tarvetta ajaa sellaisia etuja, jotka olisivat lähtökohtaisesti kuntien intressien vastaisia. Maakunnasta käytettiin kuvausta ”kuntien summa”, jonka tulee luoda ymmärrystä kokonaiskuvasta ja auttaa pohtimaan ratkaisuja sellaisiin kysymyksiin, joita kunnat eivät yksin pysty ratkomaan. Tällaisista nostettiin esimerkiksi isot globaalit kysymykset, kuten ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen, sekä valtakunnallisten tavoitteiden saavuttaminen. Liikenteen ja maankäytön kytkös nostettiin niin ikään esimerkiksi siitä, miten kunnan sekä maakunnan erilaiset intressit voivat kohdata huolimatta näkökulmien mittakaavaeroista.

Vaikka ylikunnallisia etuja pidettiin keskusteluissa myös kuntien kannalta hyödyllisinä, käytännössä nähtiin mahdolliseksi, että maakunnan sisäiset erot voivat joissain tapauksissa johtaa tilanteeseen, jossa yhteensovittamisen seurauksena maakunnan ajama ylikunnallinen etu näyttäytyy yksittäisen kunnan näkemyksen vastaisena. Yksittäisessä kuntapuheen-vuorossa maakunnan roolia intressien yhteensovittajana myös kyseenalaistettiin sillä perusteella, että se voisi hankaloittaa kaupunkiseutuyhteistyötä. Yleisesti nähtiin tärkeäksi, että maakunta toimisi kuntien tarpeiden tulkitsijana, ja pohtisi, millaista maakuntaa kunnissa haluttaisiin kuunnella sekä millaisen maakunnan kanssa tehdä yhteistyötä.

## Kuntien rooli

Muuttuvat roolit –työpajassa kuntien rooli nähtiin hyvin yhdenmukaisesti päätöksentekijänä tai ratkaisujen viimekätisenä toteuttajana. Maakuntauudistus ei tuo muutoksia kuntien rooliin alueidenkäytön suunnittelussa. Maakuntauudistuksen myötä kunnat ovat kuitenkin uudenlaisen tilanteen edessä siinä mielessä, että niiden tulee muodostaa yhteistyösuhteet uusiin maakuntiin, joiden roolit ja tehtäväkuva eivät vastaa maakuntauudistuksen yhteydessä lakkautettavien maakunnan liittojen roolia kuntien omistamina edunvalvontaorganisaatioina.

Pilottialueilla käydyissä keskusteluissa tuotiin esille, että uudistus uhkaa kuntien ja maakuntien välistä liitosta. Jatkossa kunnat joutuvat itse valvomaan omien etujensa toteutumista alueellisella ja valtakunnallisellakin tasolla maakuntien edunvalvontatehtävän päätyttyä. Lisäksi kuntien uskottiin aktiivisesti omaksuvan sille jäävän elinvoimatehtävän. Myös maapolitiikka jää kunnille, ja kunnille on tärkeää, että sen toteuttamisen edellytykset turvataan myös uudessa mallissa.

Vaikka maakuntauudistuksen voidaan nähdä myös korostavan kuntien itsenäisyyttä, avun ja tuen tarpeen ei silti uskottu poistuvan. ELY-keskusten tuki ja apu on ollut tärkeää erityisesti pienille kunnille. Vastaavasti maakunnan liittojen edunvalvonnasta on ollut apua kuntien edun ajamisessa. Pilottialueiden keskusteluissa nousi esille, että kunnilla on tulevaisuudessakin intressiä ja tarvetta yhteistyölle uusien maakuntien kanssa. Tulkitseva ja koordinoiva maakunta voi toimia myös maakunnan ja sen kuntien asianajajana ja alueen etujen ajajana tavalla, joka turvaa myös yksittäisten kuntien etua.

## **Valtion rooli**

Pilottialueiden työpajoissa käytiin keskustelua myös valtion tulevasta roolista toimivaltasuhteiden muuttuessa. Valtion rooli nähtiin kaavoittajalle tärkeänä myös tulevaisuudessa, vaikka valvontarooli päättyisikin. Lainmukaista suunnittelua toteuttava kaavoittaja tarvitsee tietoa ja tukea kaavoituksessa. Toimijoilla oli kokemuksia siitä, miten kaavoittava virkamies voi jäädä yksin puolustaessaan laillisuutta. Aiemmin ELY-keskuksilta on voinut saada tilanteessa tukea ja myös juridista apua. Valtionhallinnossa oleva juridinen osaaminen koettiin näin ollen tärkeäksi.

Puheenvuoroissa toivottiin tiivistä yhteistyötä Luovan kanssa mm. kulttuuriperintö- ja luonnonsuojeluasioissa sekä toisaalta ministeriöiden kanssa mm. suojeleuhjelmia laadittaessa. Valtionhallinnon siiloutuminen nähtiin tulevien maakuntien kannalta haasteellisena. Onnistunut yhteensovittaminen valtion tasolla mm. liikenne- ja rahoituskysymyksissä tuottaisi toimijoiden mukaan parempaa ohjausta ja parantaisi suunnittelua myös alemmilla tasoilla.

Keskusteluissa nostettiin esille myös valtion rooli kannustavana alueidenkäytön suunnittelun tukijana ja toivottuun suuntaan ohjaajana. Myös valittamisen tarve voisi pienentyä, mikäli kannustimien ohjaamina päätöksiin sisältyisi näkemysten ja intressien yhteensovittamista. Esimerkkinä kannustimesta nostettiin verohyödyt. Valtion rooli nähtiin näin ollen jatkossakin ohjaajana, joka tukisi sellaisten ratkaisujen syntymistä, joilla vältettäisiin valittamisen tarve.

Valtion tulisi lisäksi seurata kehitystä sekä välittää tietoa maakuntien ja kuntien tarpeisiin.

## **Maakuntien sisäinen järjestäminen**

Maakuntien sisäinen järjestäminen herätti runsaasti keskustelua pilottialueiden työpajakieroksella. Järjestämisen yhteydessä keskusteltiin järjestettävistä sisällöistä, järjestämisen ja toimimisen edellytyksistä, järjestämisen periaatteista sekä järjestämisen käytännön toteuttamisesta. Järjestäminen määrittää roolin tulkintaa muun muassa resurssien jaon kautta. Keskeistä on, ohjataan alueidenkäytön suunnittelun asiantuntijuuteen sekä esimerkiksi oikeudelliseen asiantuntemukseen resursseja tavalla, joka mahdollistaa toimijoiden yhteistyön koordinoinnin ja esimerkiksi juridisen avun sekä tiedon tuotannon, vai ei.

## 5. MUUTOKSEN ENNAKOIDUT VAIKUTUKSET

### 5.1. Tehtävien ja toimivaltasuhteiden muutosten vaikutukset

Alueidenkäytön tehtävien ja toimivaltasuhteiden muutosten vaikutuksia on käsitelty raportissa Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille (Mäkinen 2018). Siinä nostetaan esille valtion roolin suuri muutos alueidenkäytössä. Maakuntauudistuksen myötä valtion aluehallinto ja kaavoituksen oikeudellinen valvonta lakkaavat eikä valtion yleistä etua koordinoida. Luovan valvonta voi olla vain sektoriperusteista ja siten rajallista. Valtion tehtävänä perustuslain ja muiden lakien pohjalta on huolehtia lainalaisuudesta, perusoikeuksien turvaamisesta sekä kansainvälisistä ja EU-velvoitteista. Alueiden käytössä valtiolla on tähän aiempaa heikommat mahdollisuudet maakuntauudistuksen toteutuessa esitetyllä tavalla.

Laillisuusvalvonnan loppuminen heikentää erityisesti mahdollisuuksia arvioida ja valvoa alueidenkäytön kokonaisuutta. Esimerkiksi luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus säilyy valtiolla, mutta kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen jää maakuntien ja kuntien vastuulle. Kaavojen lakisääteiset sisältövaatimukset säilyvät entisellään, jolloin kunnilla ja maakunnilla säilyy velvoite lainmukaiseen suunnitteluun. ELY-keskusten tekemät ja hallinto-oikeudessa hyvin suurelta osin hyväksytyt vallitukset kuitenkin osoittavat, että osa kuntien päätöksistä on ollut lainvastaisia. Valvonnan poistuminen lisää mahdollisuuksia lainvastaiten päätösten tekemiseen. Mäkinen (2018) mukaan ELY-keskusten yleisin valitusten peruste on ollut selvitysten riittämättömyys, jolloin kaavaselostuksessa ei ole osoitettu suunnitteluratkaisujen olevan maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai ylempien kaavatasojen mukaisia. Merkittävä osa ELY-keskusten valituksista on kohdistunut maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun, joka on myös muutoksen jälkeen enemmän vaakalaudalla. Koska yleistä alueidenkäyttöön liittyvää valitusoikeutta ei enää ole, on mahdollista että mahdolliset konfliktit ratkaistaan nykyistä useammin oikeudessa. Tämä tarkoittaa oikeuskäytännön seuraamisen tärkeyttä alueidenkäyttöratkaisujen tukena.

Valvontatehtävän poistuminen lisää mahdollisuuksia sektori- ja aluekohtaisiin eroihin kaavoituksessa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista ei ole mahdollisuuksia varmistaa samalla lailla kuin aiemmin. Kuntien päätösten laillisuutta voivat valituksin valvoa, päätöksestä riippuen, joskus sektoriviranomaiset, kuntalaiset, hankkeen toteuttajat ja kilpailijat, tai kulttuuri- ja ympäristöjärjestöt. Lakiesitysluonnoksen mukaan kuntakaavan ei enää tarvitse edistää maakuntakaavaa, vaan riittää, että se ei ole tämän kanssa ristiriidassa. Jää nähtäväksi, mitkä ovat käytännössä tilanteita, joissa maakunta valittaisi kuntakaavasta. Aina ei ole kuitenkaan tahoja, joilla olisi intressi ja mahdollisuus valvoa hanketta, mutta tästä huolimatta hankkeella voi olla pitkäaikaisia ja merkittäviä vaikutuksia, joita kokevat esimerkiksi alueen tulevat asukkaat. Valtion valvontatehtävän poistuminen lisääkin tarvetta ennakoivaan yhteistyöhön kunnan, maakunnan ja valtion viranomaisten välillä. Maakuntakaavan tehtävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulkinnessa ja välittämisessä korostuu. Myös maakuntien tehtävä edistää kuntien alueiden käytön suunnittelua nousee aiempaa tärkeämmäksi kanavaksi välittää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kuntakaavoitukseen. (Mäkinen 2018).

Maakunnan ja kunnan toimivaltasuhteet ovat maakuntauudistuksen myötä lakiehdotuksen perusteella melko selkeät. Sen sijaan valtion viranomaisten toimivaltasuhteet jäävät tapauskohtaisesti tulkittavaksi ja osin epäselviksi. Valtion viranomaisten valitusoikeus kuntakaa-voissa on määritelty viittaamalla toimivaltaiseen viranomaiseen. Valitusoikeus määräytyy näin ollen viranomaisten toimialan, tehtävien ja vastuiden perustella sektoriperustalta. Viranomaisia koskevissa laeissa niille ei ole säädetty täsmällisesti määriteltyä valvontatehtävää ja/tai valitusoikeutta. Luovan toimialaan kuuluvilla tehtävillä, esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisissa tehtävissä, on kytkentöjä kaavoitukseen, suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin, mutta näitä kytkentöjä ei ole määritelty täsmällisesti. (Mäkinen 2018).

Liikenneviraston ja maakunnan keskinäistä suhdetta liikennekysymyksissä ei nyt käytössä olevassa lakiluonnoksessa ole määritelty riittävän tarkasti ottaen huomioon maakunnan erillisyys valtiosta ja kunnista sekä maakuntien ja kuntien itsehallinnollinen asema. Tällöin jää epäselväksi, minkä tahon nimenomaisena tehtävä on valvoa liikenteellisten vaatimusten täyttymistä erityisesti kuntien alueidenkäytön eri tehtävissä. Maakuntien ja liikenneviraston yhteistyön tärkeys korostuu tässä tilanteessa. ELY-keskusten valvontatehtävän loppuminen tarkoittaa sitä, että muiden viranomaisten on seurattava kaavoitusta entistä tiiviimmin sekä varattava tähän riittävät resurssit. (Mäkinen 2018.) Maakuntakaavan uutena sisältövaatimuksena on lisäys, jonka mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomio liikennejärjestelmän toimivuuteen. Tämän tarpeen toteaminen lain tasolla voi edesauttaa järjestelmällisempää alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista.

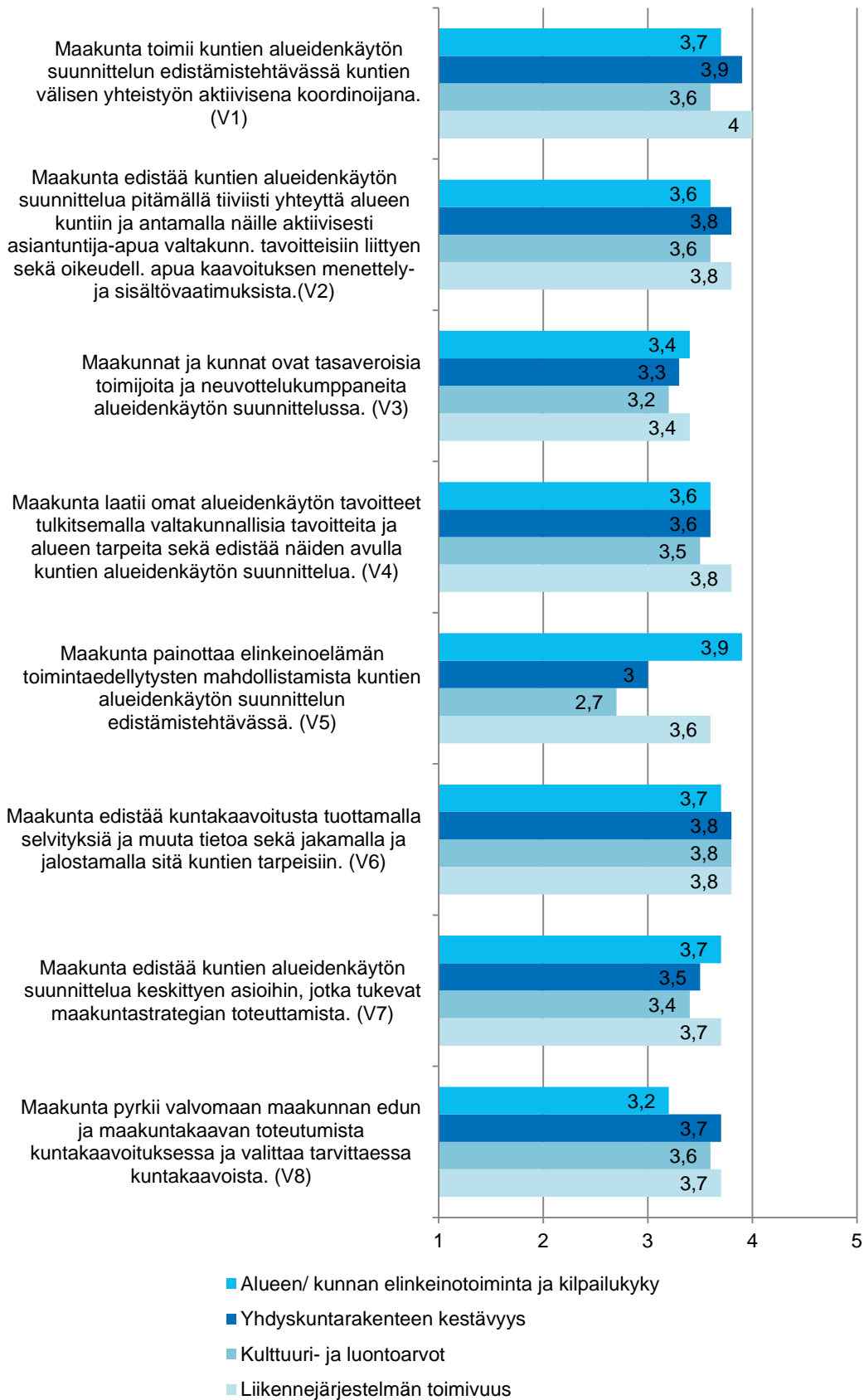
Ympäristöministeriölle vastuutettu alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan velvoite nostetaan asetustasolta lakitasolle (MRL 199§). Lakitasoisena tämä tehtävä mahdollistaa nykyistä paremmin seurannassa tarvittavien tietojen käyttöön saamisen, sillä tietosuoja-asetus edellyttää lakitasoista tehtävää seurannassa tarvittavien henkilö-tietojen käytön mahdollistamiseksi.

## 5.2. Muuttuvien roolien vaikutukset

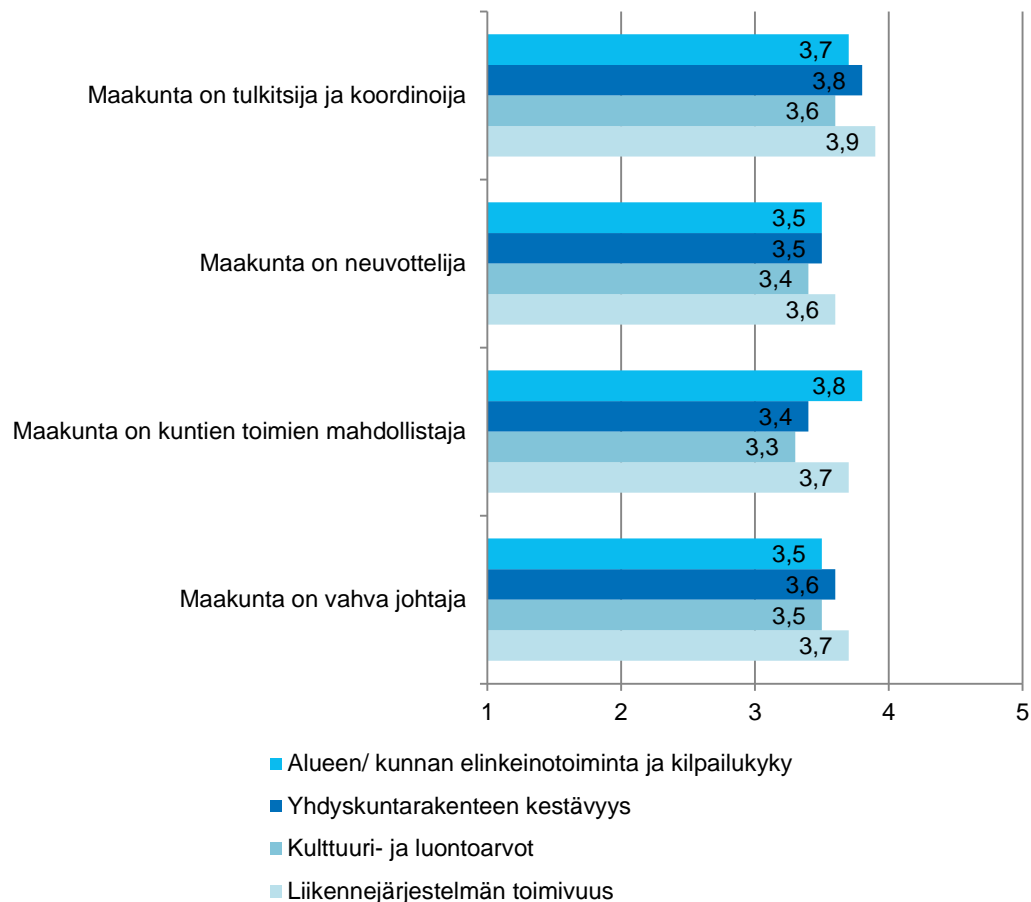
### Vaikutukset suunnittelun sisältöihin

Muuttuvat roolit –työpajan tuloksena tunnistettiin, että keskeiset suunnittelun sisällölliset vaikutukset, joihin roolimutoksilla voisi olla vaikutuksia ovat alueen ja/tai kunnan elinkeino-toiminta ja kilpailukyky, yhdyskuntarakenteen kestävyys, kulttuuri- ja luontoarvot sekä liikennejärjestelmän toimivuus. Kyselyn avovastauksissa tuotiin esille, ettei roolimutoksilla tulisi olla vaikutusta suunnittelun sisältöihin, sillä näitä säädellään erillisellä lainsäädännöllä. Kyselyn vastaukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset nähtiin kokonaisuudessaan jossain määrin positiivisina. Tätä voidaan tulkita luottamuksesta lainsäädäntöön ja lainmukaisen suunnittelun kykyyn tuottaa hyvää ja laadukasta suunnittelua.

Kyselyn tulosten perusteella vaikutuksiltaan parhaita suunnittelua voitaisiin tuottaa roolijaossa, jossa maakunta aktiivisesti koordinoisi maakuntien ja kuntien välistä yhteistyötä, kuntien välistä yhteistyötä sekä tukisi näiden alueidenkäytön suunnittelua antamalla asiantuntija-apua (väittämät 1. ja 2.) (Kaavio 14. ja 15.). Vastaaajat arvioivat näiden vaikutukset alueen/kunnan elinkeinotoimintaan ja kilpailukykyyn, yhdyskuntarakenteen kestävyys, kulttuuri- ja luontoarvoihin sekä liikennejärjestelmän toimivuuteen positiiviksi suhteellisesti taiseisesti. Vastaaajien arvioiden perusteella myös maakunnan roolin tulkinta neuvottelijana mahdollistaisi sisällöllisesti hyvää suunnittelua.



**Kaavio 14. Arviot rooleja koskevien väittämien toteutumisen sisällöllisistä vaikutuksista asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**



**Kaavio 15. Arviot roolien toteutumisen sisällöllisistä vaikutuksista asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**

Väittämä, joka koski maakunnan edistämistehtävän elinkeinoelämäpainotusta hajautti arviot väittämän toteutumisen vaikutuksista. Vaikutukset alueen/kunnan elinkeinotoimintaa ja kilpailukykyyn katsottiin luonnollisesti hyvin positiivisiksi, mutta yhdyskuntarakenteen kestävyden ja kulttuuri- ja luontoarvojen osalta vastaajat esittivät myös arvioita haitallisista vaikutuksista. Liikennejärjestelmän toimivuuteen elinkeinoelämäpainotuksen katsottiin vaikuttavan positiivisesti.

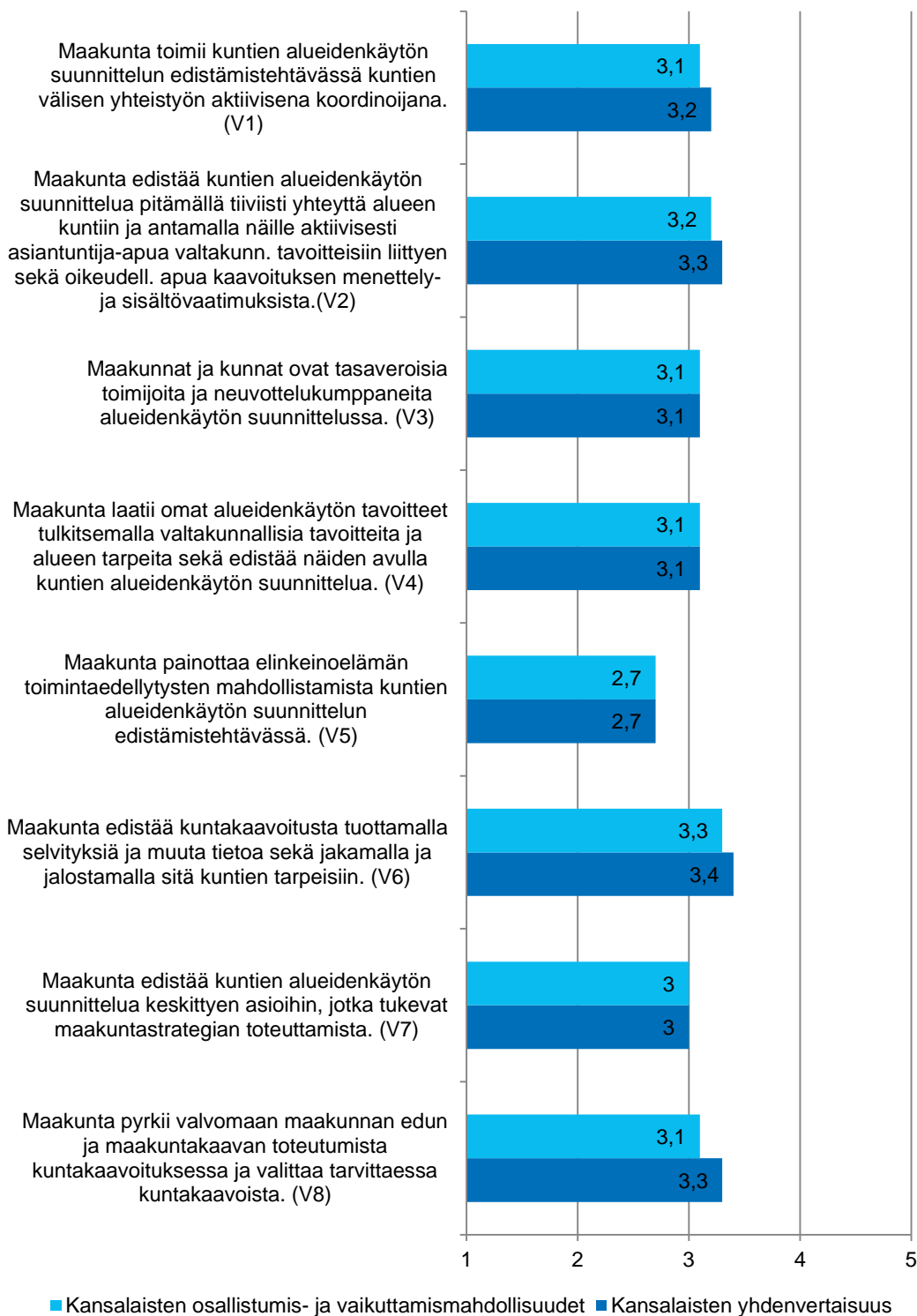
Tarkemmassa analyysissä havaittiin, että vastaajat, jotka edustivat asukasmäärältään pieniä maakuntia sekä ELY-keskuksia edustaneet vastaajat, suhtautuivat kriittisemmin roolimuuutosten vaikutuksiin.

Kyselyn avovastauksissa tuotiin esille, että maakuntauudistus kokonaisuudessaan aikaansaa yhdyskuntarakenteen kannalta positiivisia vaikutuksia.

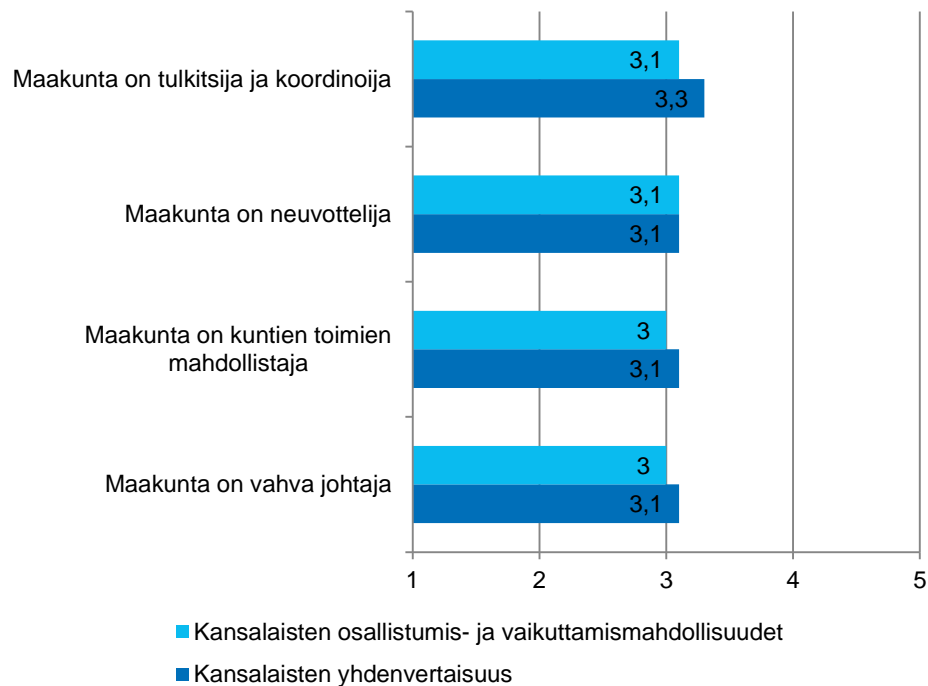
### Vaikutukset kansalaisten asemaan

Vastaajilta kysyttiin myös arvioita roolien erilaisen tulkinnan mahdollisista vaikutuksista kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä kansalaisten yhdenvertaisuuteen (Kaaviot 16. ja 17.). Huomattavaa oli, että vastaajien esittämät arviot maakunnan roolin

tulkinnan vaikutuksista kansalaisten asemaan olivat huomattavasti maltillisempia kuin arviot vaikutuksista suunnittelun sisältöön. Edistämistehtävän elinkeinoelämäpainotuksen (väittä-  
mä 5.) vaikutuksiin suhtauduttiin kaikkein kriittisimmin ja tiedolla johtamiseen myönteisimmin  
(väittäjä 6.). Muutoin arviot vaikutuksista nähtiin hyvin yhdenmukaisesti lähes neutraaleina.



**Kaavio 16. Arviot rooleja koskevien väittämien toteutumisen vaikutuksista kansalaisten asemaan asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**

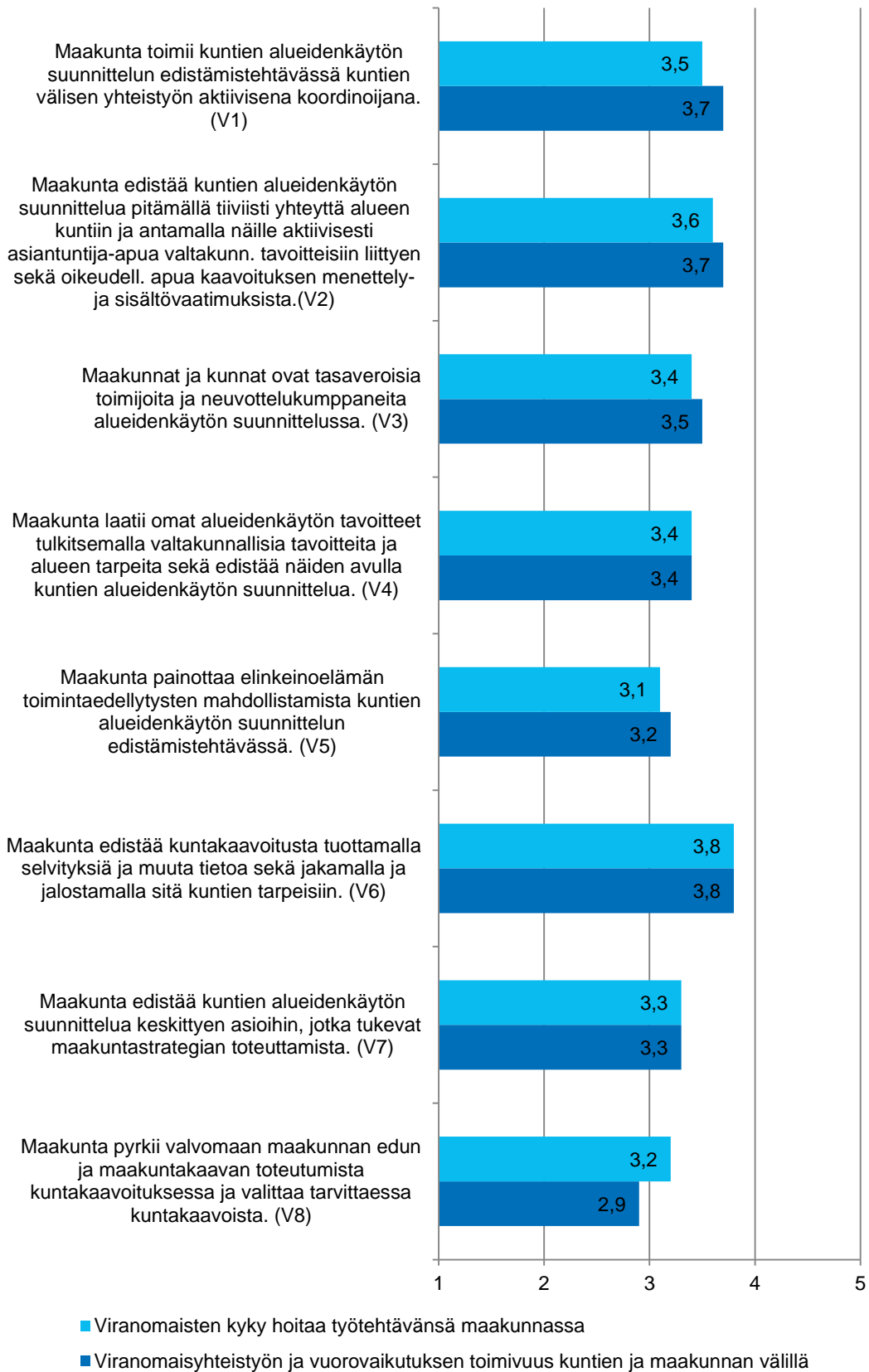


**Kaavio 17. Arviot roolien toteutumisen vaikutuksista kansalaisten asemaan asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**

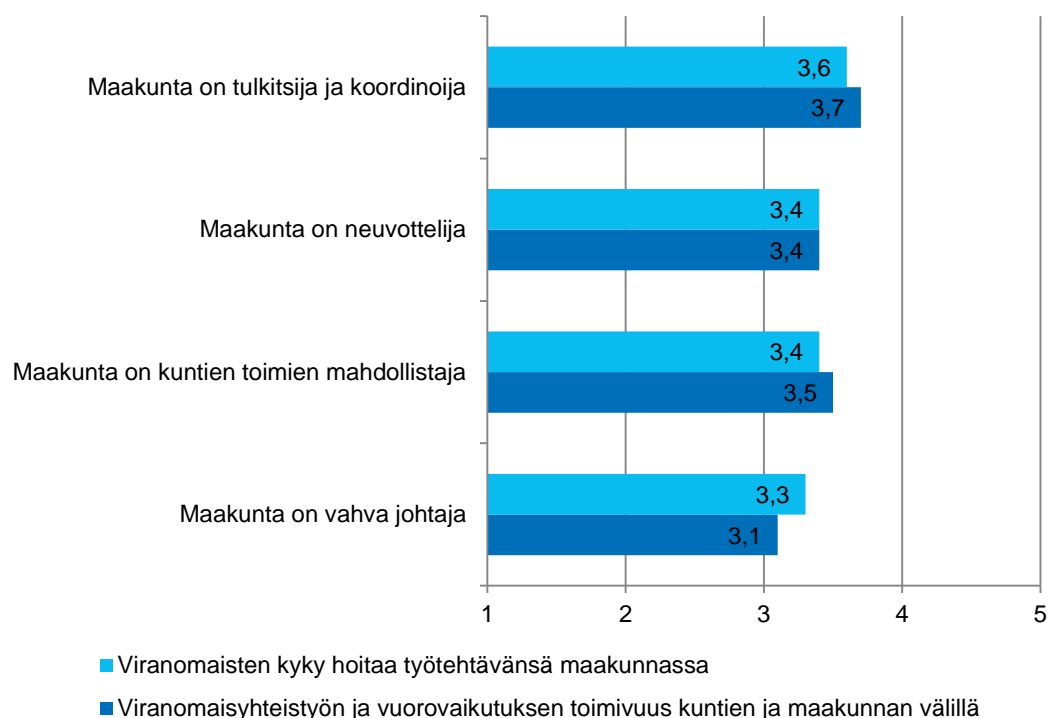
### Vaikutukset viranomaisten työhön

Viranomaisten työhön liittyviä vaikutuksia arvioitiin jossain määrin positiivisemmin kuin vaikutuksia kansalaisten asemaan (Kaaviot 18. ja 19.). Maakunnan rooli tulkitsijana ja koordinoijana mahdollistaa viranomaisille hyvät mahdollisuudet työtehtävien hoitamiseen sekä yhteistyöhön. Edistämistehtävän elinkeinopainotus (väittäjä 6.) sekä maakunnan neuvottelijarooli (väittämät 7 ja 8.) ovat viranomaisten kannalta haastavimmat.





**Kaavio 18. Arviot rooleja koskevien väittämien toteutumisen vaikutuksista viranomaisten työhön asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**



**Kaavio 19. Arviot roolien toteutumisen vaikutuksista viranomaisten työhön asteikolla 1-5 (heikkenee merkittävästi - heikkenee jonkin verran - ei vaikutuksia - paranee jonkin verran - paranee merkittävästi)**

### Maakuntauudistuksen muista vaikutuksista

AAMU-kyselyn avovastauksissa vastaajilta kysyttiin muista maakuntauudistuksen vaikutuksista. Vastauksissa korostuivat uudistuksen erilaiset uhat ja mahdollisuudet sekä roolien ja tehtävien järjestäminen maakunnan sisällä. Lisäksi tuotiin esille, että vallanjako maakuntien ja valtion välillä, maakunnan resurssit sekä maakuntauudistuksen mahdolliset hyödyt ja säästöt ovat epäselviä asioita. Uhkia ja mahdollisuuksia koskevat kommentit on analysoitu osana työpajojen uhka- ja mahdollisuusarvioita (ks. luku 3.2).

Merkittävää avovastauksissa oli vastaajien näkemykset siitä, miten uudistuksen hyödyt ja säästöt ja maakunnan resurssit ovat vielä niin epäselviä, että muutoksen arviointi on vaikeaa. Maakuntien sisäisessä resursoinnissa nähtiin kuitenkin se riski, että alueidenkäytön suunnittelun tehtävät tulevat aliresursoituksi sote-toimintojen saadessa suurimman huomion resurssikeskustelussa. Vastauksissa tuotiin myös esille, että mikäli alueidenkäytön suunnittelun tehtävät jäisivät resurssinjaossa heikoille, vastaajien mukaan uhat kohdistuisivat tällöin muun muassa luonnon- sekä kulttuuriympäristöön. Välillisesti myös kansalaisten asema nähtiin tällöin vaarantuneeksi.

Avovastauksissa tuotiin lisäksi esille, että maakuntauudistuksen vaikutuksia on vaikea erottaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ja erityisesti valtion laillisuusvalvonnan lakauttamisen (1.5.2017 alkaen) vaikutuksista. Nopeasti toisiaan seuraavat muutokset tekevät yksittäisten muutosten arvioinnin hankalaksi.

## 6. YHTEENVETO

Maakunnan liittojen ja kuntien itsenäisyys ja vastuu maankäytössä on jo aiempien lakimuu-  
tosten myötä lisääntynyt ja valtion (ympäristöministeriön ja ELY-keskusten) vastuu on pie-  
nentynyt, ja tämän käytössä olevat välineet vähentyneet. Maakuntaudistuksen myötä val-  
tion vastuu alueidenkäytön yleisen edun valvonnasta lakkaa kokonaan. Maakunnilla ja kun-  
nilla – sekä virkamiehillä että poliitikoilla – säilyy kuitenkin edelleen vastuu oman toimintan-  
sa lainmukaisuudesta. AAMU-hankkeen tulosten perusteella muutos ja sen vaikutukset  
sekä mahdolliset ristiriitatilanteet askarruttavat monia alueidenkäytön ammattilaisia pohdit-  
taessa uusia toimijoiden uusia rooleja maakuntaudistuksen jälkeen.

Kuntakaavoituksen valvontatehtävän lakkaaminen lisää paineita edistää laadukasta aluei-  
denkäytön suunnittelua. Maakunnan uusissa tehtävissä sekä maakuntien ja kuntien yhteis-  
työssä painottuvatkin tulevaisuudessa ennakointi sekä toiminnan koordinointi. Toimijoiden  
näkemysten mukaan on tärkeää, että ennakoivan yhteistyön avulla pystytään varmistamaan  
suunnittelun lainmukaisuus sekä välttämään toimijoiden välisiä ristiriitatilanteita. AAMU-  
hankkeen verkostotyöskentelyssä nousi esille, että maakunnat kantavat huolta siitä, että ne  
saavat riittävästi resursseja toimiakseen edistämistehtävissään toivomassaan roolissa tulkit-  
sijoina ja koordinoijina sekä toteuttaakseen neuvontaa, tiedontuotantoa sekä muuta enna-  
kointi- ja edistämistyötä. Toimijat pitivät tärkeänä, että alueidenkäytön suunnittelu tunniste-  
taan strategiseksi toiminnoksi järjestettäessä maakuntia sisäisesti.

AAMU-hankkeen tulosten perusteella toimijat pitävät maakunnan suunnittelullista näkökul-  
maa, sen strategisuu-  
tta, alueellisuutta sekä pidemmän aikavälin tarkastelua lähtökohtaisesti  
sellaisena, että maakunnan suunnittelulla voidaan tuottaa lisäarvoa myös kunnille. Maakun-  
nan on mahdollisuus myös toimia globaalien haasteiden ratkojana ilmastonmuutoksen kal-  
taisten ongelmien parissa. Ennakoivalle yhteensovittamiselle tunnistettiin tarve esimerkiksi  
kaupunkiseutujen strategisessa suunnittelussa, maankäytön ja liikenteen kysymyksissä tai  
elinvoimaan ja ympäristöön liittyvien näkökohtien yhteydessä.

Maakunnan rooli suhteessa kuntiin alueidenkäytön alalla koostuu tutuista osista, mutta  
muodostaa uudenlaisen kokonaisuuden. Maakunnilta odotetaan erityisesti verkostojohta-  
juutta ja aktiivisuutta yhteistyön ja koordinoinnin käynnistäjänä ja ylläpitäjänä eri toimijoiden  
kanssa. Verkostomaisen toiminnan ydin on luottamuksellisissa suhteissa, joiden luominen ja  
vaaliminen ovat oleellisia kaikkien osapuolten kannalta.

Maakuntien välillä tullaan todennäköisesti näkemään erilaisia ratkaisuja maakuntakaavoit-  
uksessa ja kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävän toteuttamisessa. Maa-  
kunnat suuntaavat huomionsa oman toimintaympäristönsä kannalta oleellisimpiin kysymyk-  
siin. Tämä voi johtaa esimerkiksi siihen, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden  
toteutumisesta huolehditaan eri puolilla maata eri tavoin. Maakunta toimii myös valtakunnal-  
listen tavoitteiden tulkittajana alueelliselle tasolle, mihin maakuntakaavoitus ja kuntakaavoit-  
uksen edistämistehtävä yhdessä tuovat hyvän mahdollisuuden.

Valtion aluehallinnon lakkauttaminen korostaa ministeriöiden ja keskusvirastojen vastuuta  
valtion velvoitteiden hoitamisesta ja tarvetta tiiviiseen yhteistyöhön valtion eri hallinnonalojen  
ja maakuntien välillä. Haasteeksi muodostuu se, miten ministeriöt ja keskusvirastot pystyvät  
seuraamaan kuntien ja maakuntien alueiden käytön suunnittelua ja tunnistamaan toimival-

tansa näkökulmasta merkittävät kysymykset. ELY-keskukset ovat toimineet alueillaan valtion näkemysten kokoajina ja edustaneet valtion ääntä kuntien ja maakunnan liiton suuntaan. Maakuntauudistuksen jälkeen on aiempaa enemmän tarvetta koordinoida valtion linjauksia maakuntien suuntaan eri ministeriöiden ja keskusvirastojen välillä.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1. Kriittiset menestystekijät

AAMU-hankkeen tulosten perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä kriittisistä menestystekijöistä, jotka voisivat auttaa toimijoiden tunnistamia uhkien torjumisessa ja mahdollisuuksien hyödyntämisessä maakuntauudistuksen jälkeisissä rooleissa (ks. luku 3.2 Uhat ja mahdollisuudet).

Välttämätön edellytys alueidenkäytön suunnittelun uusissa rooleissa menestymiseksi on toimiva koordinaatio ja yhteistyö maakunnissa. Toimivat yhteistyösuhteet edellyttävät, että toimijoiden alueidenkäytön suunnitteluun liittyvistä tavoitteista ja lähtökohdista keskustellaan yhteistyön kuluessa avoimesti. Maakuntauudistus tuo alueille kaksi itsehallinnollista toimijaa, jotka molemmat toteuttavat lakisääteistä suunnittelutehtäväänsä eri mittakaavatasoilla. Tunnistamalla tavoitteellisia yhdyspintoja maakuntien ja kuntien välisessä yhteistyössä voidaan sekä torjua tunnistettuja uhkia että mahdollistaa alueidenkäytön suunnittelun kehittymisen maakunnassa.

Maakunnan onnistuminen kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä on mahdollisuus sekä maakunnan, kunnan että valtion kannalta. On kriittistä, että maakunnat tietävät, miten ne edistävät kuntien alueidenkäytön suunnittelua mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Edistämistehtävän toteuttamisen tueksi on tärkeää laatia toimintamalleja sekä koota ja seurata kokemuksia edistämisen käytännön toteuttamisessa onnistumisessa niin ELY-keskuksissa kuin tulevaisuudessa maakunnissakin. AAMU-hankkeen aineiston perusteella maakunnat kaipaavat tiedollista tukea ja käytännöllisiä ohjeita siitä, miten edistämistä tulisi toteuttaa sellaisissa toiminnoissa, joissa toivotaan yhdenmukaisten käytäntöjen kehittymistä. Myös suunnittelijoiden sopeutuminen uuteen rooliin vaatii tukea.

Nykyisten ELY-keskusten ja maakunnan liittojen voimavarojen yhdistyessä maakuntiin tulee vahvaa ja laaja-alaista osaamista alueidenkäytön suunnittelun alalta. Riittävien resurssien takaaminen sekä laaja-alaisen mukaan lukien oikeudellisen asiantuntijuuden turvaaminen maakuntien alueidenkäytön suunnittelun tehtävissä mahdollistaisi alueellisen tason kokonaisuuksien tarkastelun uudella tavalla. Uudet toimivaltasuhteet, selkeät kunnallinen ja maakunnallinen itsehallinto sekä maakunnan suunnittelu- sekä kuntien alueidenkäytön edistämistehtävät mahdollistaisivat tarttumaan myös ilmastonmuutoksen kaltaisiin isoihin globaaleihin haasteisiin ja ratkomaan niitä. Toimijat toivat esille, että laaja-alaisesta ja korkealaatuisesta asiantuntijuudesta on tärkeää pitää huolta myös rekrytoinneissa. Osa maakunnista tulee olemaan kooltaan suhteellisen pieniä ja erityisesti näissä resurssien riittävyys tulee olemaan kriittinen kysymys. Maakuntien sisäisessä järjestämisessä tärkeää on, että alueidenkäytön suunnittelun toimintoihin varataan riittävät resurssit, jotta koordinoiva ja tulkitseva edistäminen ja hyvä strateginen suunnittelu on mahdollista. Alueidenkäytön suunnittelu on maakunnalle vahvuus ja se tulisi tunnistaa strategisena toimintona.

Keskeinen kysymys itsehallinnollisten kuntien ja uusien itsehallinnollisten maakuntien välillä on, onko toimijoilla etuja ja intressejä, jotka olisivat ristiriidassa keskenään ja jota itsehallinnolliset toimijat voisivat toistensa yli ajaa. AAMU-hankkeen analyysin perusteella toimijajärjestelmä on, että maakunnan rooli olisi toimia ristiriitojen yläpuolella ja yhteensovittaa

tavalla, joka hyödyttäisi kaikkia osapuolia. Myös yhteiset ja jaetut asukkaat tunnistettiin tärkeäksi yhdistäväksi tekijäksi, jotka myös tulevaisuuden maakunta ja kunta jakavat. Toisaalta tunnistettiin, että erilaiset näkemykset esimerkiksi alueen kehittämisen painopisteistä tai kaavamerkintöjen tulkinnasta voivat aiheuttaa ristiriitoja maakuntien ja kuntien välillä.

Selvityksen tulokset osoittavat, että kuntien sekä maakunnan liittojen ja ELY-keskusten edustajien näkemykset maakunnan kehittämisestä ovat jossain määrin erilaiset ja osittain jopa ristiriitaiset. Tämä ennakoii mahdollisuutta ristiriitatilanteiden välittymiseen myös maakunnan ja kunnan väliseen yhteistyöhön. Konfliktin mahdollisuuden avoin tunnustaminen ja kipupisteiden tunnistaminen varhaisessa vaiheessa selkeyttää toimintaympäristöä ja toimijoiden asemointia suhteessa toisiinsa. Ristiriitatilanteiden ratkomiseksi on tärkeää kehittää avointa vuoropuhelua periaatteista ja tavoitteista, käytäntöjä ja toimintamalleja sekä varautua tilanteisiin, joissa esimerkiksi maakunnan suunnittelussa ilmennyt näkemysero vaikuttaisi maakunnan edellytyksiin edistää alueidenkäytön suunnittelua kunnassa.

Uusissa toimivaltasuhteissa valtion laillisuusvalvonta lakkaa. Huolimatta siitä, että viranomaiset ovat luottavaisia maakunnan mahdollisuuksista ylittää ristiriidat ennen niiden syntymistä, ristiriidan mahdollisuus kunnan ja maakunnan välille jää yhä olemaan. Ristiriitojen ratkominen voidaan nähdä jossain määrin vaiettuna aiheena. Jatkossa onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, miten lainmukainen suunnittelu voidaan varmistaa mahdollisissa ristiriitatilanteissa.

Toimiva yhteistyö vaatii hyvää ja vahvaa luottamusta toimijoiden välillä. Toiminnan ja tavoitteenasettelun avoimuus ja läpinäkyvyys tukevat luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä. Luottamusta voidaan tukea myös rakentavalla lähestymisellä ristiriitatilanteisiin.

Onnistuneen uudistuksen kannalta kriittistä on myös viranomaisten ja päättäjien välinen luottamus. AAMU-hankkeessa on selvitetty yksinomaan viranomaistoimijoiden näkemyksiä muuttuvista rooleista ja niiden tulkinnasta. Tuloksista voidaan havaita epätietoisuutta tai luottamusta siihen, tullaanko viranomaisten ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuulemaan uudistuksen valmistelussa maakuntien sisällä ja maakuntia järjestettäessä. Yhtä lailla epäselvää on, nähdäänkö tulkitseva ja koordinoiva maakunta päättäjien taholla kannatettavana. Viranomaisten näkemysten mukaan elinkeinoelämäpainotteiseen edistämistehtävään sisältyy riskejä. Osa vastaajista piti tätä kuitenkin hyvin todennäköisenä kehityksenä. Onkin syytä varmistaa, että päättäjät tunnistavat riskit, joita roolien erilaiseen tulkintaan sekä sitä koskeviin valintoihin liittyy. Myös päätöksentekijöiden lainsäädännön tuntemusta pidettiin yleisesti tärkeänä, jotta voidaan turvata lainmukaista suunnittelua.

Taulukkoon 10. on koottu toimijoiden tunnistamia maakuntauudistuksesta alueidenkäytön suunnittelulle aiheutuvia mahdollisuuksia ja uhkia sekä AAMU-hankkeen tuloksista koottuja menestystekijöitä. Osaan menestystekijöistä kehitetään käytäntöjä AAMU-hankkeen osatehtävissä.

**Taulukko 10. Alueidenkäytön suunnittelun toimijoiden maakuntaudistuksessa tunnistamat mahdollisuudet ja uhat sekä kriittiset menestystekijät, joilla näihin voidaan vastata.**

<b>Mahdollisuudet</b>	<b>Alueidenkäytön suunnittelussa kehittämisen mahdollistavat menestystekijät</b>
Kokonaisuuden suunnittelu	Avoim vuoropuhelu kuntien ja maakunnan välillä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteista kunnissa ja maakunnassa sekä tavoitteellista yhdyspinnoista.
Ennakointi ja edistäminen maakunnassa	Kuntien alueidenkäytön suunnittelutehtävän toimintamalli ja hyvät käytännöt sekä tiedollinen tuki ovat onnistuneen ennakoinnin ja edistämisen edellytyksiä. Ennakointi edellyttää lisäksi kattavaa seurantatietoa ja sen resursointia.
ELY-keskusten ja maakuntien osaamisen yhdistyminen	Riittävät resurssit laaja-alaisen asiantuntijuuden turvaamiseksi mahdollistavat maakunnalle strategisen suunnittelijan sekä alueidenkäytön suunnittelun edistävän profiilin. Osaavat ja asiantuntevat maakunnat voivat tarkastella laajoja, strategisia suunnittelukokonaisuuksia ja lunastaa paikkansa keskeisinä toimijoina ilmastomuutoksen ja muiden suurten globaalien haasteiden ratkaisemisessa.
Maakunnan joukkoliikenne- ja muut palvelut	Maakunnan rooli palveluiden tuottajana ja suunnittelijana tarjoaa mahdollisuuksia maankäytön liikennejärjestelmän tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Toimintojen välinen organisointi maakunnan sisällä on toteutettava tehokkaaksi.
Profiloituminen oman maakunnan lähtökohdista	Maakunnan profiloituminen alueellista lähtökohdista käsin on maakuntien vahvuus sekä valtakunnallisesti että maakunnan sisällä kuntien kanssa neuvoteltaessa. Maakunnilta odotetaan myös maakunnan edun valvomista suhteessa valtioon ja muihin maakuntiin.
Vastuullinen ja luotettava valmistelu maakunnissa	Avoimuus, läpinäkyvyys ja kansalaisten ja muiden toimijoiden riittävä tiedonsaanti. Käytännön toimintamallit avoimuuden turvaamiseksi. Vastuullinen ja luotettava valmistelu edellyttää riittävästi tietoa, aikaa sekä resursseja.
<b>Uhat</b>	<b>Alueidenkäytön suunnittelun edellytyksiä turvaavat menestystekijät</b>
ELY-keskusten osaamisen pirstaloituminen	ELY-keskusten osaamisen pirstaloituessa eri puolille maakunnissa suhde tietoon ja asiantuntijuuteen tulee ajatella uudella tavalla. Tietojärjestelmien, niihin kerättävän tiedon ja niihin pääsyn merkitys korostuu. Maakunnan on tärkeää pitää huolta omasta asiantuntijuudestaan muun muassa rekrytoinneissa. Muun muassa juridinen asiantuntemus on tulkitsevalle ja koordinoivalle maakunnalle tärkeää ja siihen tulee varata resursseja. Eri tahoille hajoavien asiantuntijoiden asiantuntemuksen hyödyntäminen erilaisten verkostojen kautta tulee selvittää.
Laillisuusvalvonnan lakkaaminen	Laillisuusvalvonnan lakkauttaminen kasaa paineita onnistuneeseen ennakointiin ja alueidenkäytön suunnittelun edistämiseen. Ennakointi, edistäminen, avoin vuoropuhelu tavoitteista sekä potentiaalisten ristiriitatilanteiden tunnistaminen ja ratkaisumallien kehittäminen edellyttävät huolellista suunnittelua, tehtävien edellyttämien käytäntöjen ja taitojen kehittämistä sekä riittävä resursointia.
Maakunnan tehtävien yhteensovittaminen	Alueidenkäytön suunnittelun tehtäväkokonaisuuden lähtökohtien, tavoitteiden, vaikuttavuuden sekä strategisuuden viestiminen maakunnan valmistelussa. Ennakoinnin ja edistämistehtävän mallintaminen ovat välttämättömiä myös niiden resurssitarpeen arvioimiseksi sekä strategisuuden
Resurssien pieneneminen	Maakunnan organisoituminen palveluiden tehokkaaksi tuottajaksi on tärkeää. Lisäksi sellaisten toimijoiden kokoaminen yhteen, jotka yhdessä maakunnan kanssa voivat tuottaa lisäarvoa maakunnan toiminnolle - tutkimus, koulutus ja edistämisenorganisaatiot, yhdistykset jne. Tällaisia voivat olla mm. kunnat sekä muut julkiset tahot ja yhteisöt. Ylimaakunnalliset yhteistyöratkaisut.
Maakunnan sisäinen epätasapaino (kaupunkiseutujen dominointi tai kaupunki-maaseutupolarisaation voimistuminen)	Maakunnan sisäisen moniarvoisuuden välittäminen päätöksentekijöiden tietoisuuteen. Moniarvoisuuden huomioon ottaminen vaikutustenarvioinneissa sekä osallistamisessa. Maakuntien ja kaupunkiseutuyhteistyötoimijoiden roolien selkeyttäminen.
Maakunnan poliittinen ohjaus	Päätäjien lainsäädännön tuntemuksen varmistaminen. Päätäjien ja viranomaisten vuoropuhelun lisääminen luottamuksen rakentamiseksi. Korkeatasoinen asiantuntijuus ja laadukas valmistelu tukee onnistunutta vuoropuhelua.
Maakuntien tavoitteenasetteluiden hajanaisuus	Maakuntien asiantuntijuuden tukeminen ja riittävän tiedonsaannin varmistaminen esimerkiksi valtakunnallisista tai kansainvälisistä tavoitteista tai sitoumuksista. Hyvien käytäntöjen levittäminen. Maakuntien toiminnan seuraaminen valtion taholta tehokkaampien ja toimivimpien vuorovaikutus- ja informaatio-ohjaukskeinojen kehittämiseksi.
Keskinäiset ristiriidat alueella	Luottamuksen rakentaminen, tavoitteellisten yhdyspintojen tunnistaminen, ristiriitatilanteiden ennakointi ja keinojen mallintaminen.

## 7.2. Kehittämissuosituks

AAMU-hankkeessa on selvitetty toimijoiden näkemyksiä erilaisista rooleista ja näiden vaikutuksista. Toimijoiden näkemyksistä voidaan tehdä johtopäätös, että valmisteltaessa uusien maakuntien organisaatiota sekä näiden yhteistyösuhteita muihin toimijoihin, kuten kuntiin ja valtioon, on kiinnitettävä erityistä huomiota ennakoivien ja edistävien toimintojen painottumiseen alueidenkäytön suunnittelussa.

Toimijat pitivät erityisen kriittisenä toimintojen riittävää resursointia maakunnissa, jotka ovat organisaatioina täysin uusia. Erilaisten käytäntöjen mallintaminen tukee resurssitarpeiden arviointia sekä päätöksentekoa resursseja koskien.

Selvityksen perusteella esitetään, että AAMU-hankkeen seuraavissa osatehtävissä sekä maakuntien jatkovalmistelussa kiinnitetään erityisesti huomiota seuraaviin hyvän alueidenkäytön suunnittelun kannalta keskeisiin seikkoihin:

- Verkostomaisen työskentelyn edistäminen: koordinoinnin sekä asiantuntijavuoropuhelun ja kuntayhteistyön käytäntöjen ja mallien kehittäminen.
- Toimintamallien luominen tehokkaalle, ennakoivalle, asiantuntevalle ja asiakasta hyödyttävälle edistämistehtävälle sekä ristiriitatilanteisiin varautumiseksi ja näiden käsittelemiseksi.
- Alueidenkäytön kokonaisuuden merkityksen ja strategisuuden painottaminen maakuntien toiminnassa, alueidenkäytön keskeisten asiakkuuksien ja resurssitarpeiden tunnistaminen sekä alueidenkäytön vaikuttavuudesta viestiminen.
- Suunnitteluratkaisujen laillisuuden ja prosessin hyvän toimivuuden tukeminen sekä päätöksentekijöiden kouluttaminen lainsäädännöstä ja suunnittelun vaikutuksista sekä kuntien neuvonta ja tukeminen myös oikeudellisissa kysymyksissä.
- Toimijoiden välisen luottamuksen vaaliminen sekä tiivis, arkinen yhteistyö sekä säännöllisten tapaamisten riittävä resursointi.
- Toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen alueidenkäytön suunnittelun prosessin kaikissa vaiheissa: hyvien käytäntöjen kehittäminen ja levittäminen.



## 8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Antila, A.; Asikainen, J. & Koski, A. 2015. Reaaliaikaisen arvioinnin hyödyntäminen rakennemuutoksissa - Kokemuksia kuntaliitosten arvioinneista.

Mäkinen, E. 2018. Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25101>

Rekola, A. ym. 2018. Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan. PDF-raportti. Saatavissa: <http://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101>

Valtioneuvosto (2017) Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 8.3.2018. HE 15/2017 vp.

Valtioneuvosto (2018) Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. 8.3.2018. HE 14/2018 vp.

## LIITE 1

### AAMU-hankkeen työpajojen osallistujat

#### Muuttuvat roolit –työpajan osallistujien kokoonpano

Osallistujan organisaatio	Osallistujien määrä
Maakunnan liitto	18
ELY-keskus	14
Kunta	4
Kuntaliitto	1
Liikennevirasto	1
Ministeriöt	6
SYKE	4
FCG	5
<b>Yhteensä</b>	<b>53</b>

#### Pilottialueiden työpajojen osallistujat

##### Varsinais-Suomi

Osallistujan organisaatio	Osallistujien määrä
Maakunnan liitto	2
ELY-keskus	2
Kunta	4 (neljästä eri kunnasta)
SYKE	1
FCG	1
<b>Yhteensä</b>	<b>10</b>

##### Pohjois-Savo

Osallistujan organisaatio	Osallistujien määrä
Maakunnan liitto	2
ELY-keskus	2
Kunta	2 (kahdesta eri kunnasta)
SYKE	1
FCG	1
<b>Yhteensä</b>	<b>8</b>

##### Kymenlaakso

Osallistujan organisaatio	Osallistujien määrä
Maakunnan liitto	1
ELY-keskus	3
Kunta	5 (kolmesta eri kunnasta)
Liikennevirasto	1
SYKE	1
FCG	1
<b>Yhteensä</b>	<b>12</b>

##### Pohjois-Pohjanmaa

Osallistujan organisaatio	Osallistujien määrä
Maakunnan liitto	3
ELY-keskus	2
Kunta	1
SYKE	1
FCG	1
<b>Yhteensä</b>	<b>8</b>

## LIITE 2

### Rooliskenaarioita koskevat väittämät AAMU-kyselyssä

Rooliskenaario	Väittämä
Maakunta on tulkitsija ja koordinoija	Väittämä 1. Maakunta toimii kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä kuntien välisen yhteistyön aktiivisena koordinoijana.
	Väittämä 2. Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua pitämällä tiiviisti yhteyttä alueensa kuntiin ja antamalla näille aktiivisesti asiantuntija-apua valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyen sekä oikeudellista apua kaavoituksen menettely- ja sisältövaatimuksista.
Maakunta on neuvottelija	Väittämä 3. Maakunnat ja kunnat ovat tasaveroisia toimijoita ja neuvottelukumppaneita alueidenkäytön suunnittelussa.
	Väittämä 4. Maakunta laatii omat alueidenkäytön tavoitteet tulkitsemalla valtakunnallisia tavoitteita ja alueen tarpeita sekä edistää näiden avulla kuntien alueidenkäytön suunnittelua.
Maakunta on kuntien toimien mahdollistaja	Väittämä 5. Maakunta painottaa elinkeinoelämän toimintaedellytysten mahdollistamista kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä.
	Väittämä 6. Maakunta edistää kuntakaavoitusta tuottamalla selvityksiä ja muuta tietoa sekä jakamalla ja jalostamalla sitä kuntien tarpeisiin.
Maakunta on vahva johtaja	Väittämä 7. Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua keskittyen asioihin, jotka tukevat maakuntastrategian toteuttamista.
	Väittämä 8. Maakunta pyrkii valvomaan maakunnan edun ja maakuntakaavan toteutumista kuntakaavoituksessa ja valittaa tarvittaessa kuntakaavoista.



VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISBN 978-952-287-547-1 (pdf)  
ISSN 2342-6799 (pdf)

